

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

**Percepción sobre el modelo de directivos públicos de la reforma del  
servicio civil peruano**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Emma Soledad Barrios Ipenza**

**Directora**

**Esther del Campo García**

**Madrid, 2018**



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE  
MADRID



FUNDACIÓN  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIOLOGIA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET

DOCTORADO EN GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Título de la Tesis Doctoral:

**PERCEPCIONES SOBRE EL MODELO DE DIRECTIVOS PÚBLICOS  
DE LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL PERUANO**

**DOCTORANDO: Emma Soledad Barrios Ipenza**

Director de la Tesis:

Dra. Dña. Esther del Campo García

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, 2016



## AGRADECIMIENTOS

Luego de estos años dedicados a la formación de directivos y funcionarios públicos, debo agradecer a docenas de profesores y unos cuantos miles de alumnos, muchos gerentes y directivos públicos, cuyos perfiles y desempeños inspiraron esta investigación, muchos de los cuales tuvieron la gentileza de participar contestando la encuesta.

De manera especial, agradezco a Fernando, que me confió esta responsabilidad y la oportunidad de desarrollar una vocación; igualmente a Jesús, Manuel, Javier, José Vicente, Esther, José Manuel, Isabel, Mauricio, quienes además de colegas y maestros, fueron amigos y colegas, inspirando, discutiendo, orientando, contactando.

Agradezco todo el apoyo recibido de los asistentes y colegas de la Universidad Continental que de diferente manera hicieron posible entregar este producto.

Finalmente, a mi compañero de vida, José Carlos, quién me ofreció valiosos aportes, además de ánimo, comprensión y soporte.



**Para Augusto y Emma, mis padres,  
los primeros servidores públicos que admiré,  
quienes me inculcaron el valor del trabajo y el servicio,  
y sobre todo amor por nuestro país.**



## Contenido

ABSTRACT.....	17
RESUMEN .....	21
INTRODUCCION .....	25
 I. METODOLOGIA.....	 33
1. PROBLEMA DE INVESTIGACION, HIPOTESIS Y OBJETIVOS .....	33
2. MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS .....	38
3. POBLACIÓN EN ESTUDIO .....	40
4. DISEÑO MUESTRAL .....	41
5. TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	42
6. METODOS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS .....	42
 II.MARCO CONCEPTUAL.....	 47
1. LA FUNCION PÚBLICA Y LAS REFORMAS DE SERVICIO CIVIL.....	47
2. PROCESOS DE SELECCIÓN MERITOCRÁTICO Y PREDICTOR DE DESEMPEÑO .....	50
A) Mérito y Competencias .....	50
B) Mérito Y Patrocinio Político .....	53
C) Competencias y predicción de desempeño.....	64
D) Discutiendo la medición de competencias .....	66
E) El rol que juega el conocimiento.....	72
3. ROLES DE DIRECTIVOS.....	73
A) El papel de la motivación en el servidor público .....	82
B) Evaluación del desempeño por niveles de gobierno .....	85
C) Autopercepción de factores que afectan el desempeño.....	89



4.	DIRECTIVOS VS POLITICOS .....	90
A)	Modelos de relación entre políticos y directivos.....	92
5.	LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL .....	111
A)	Perfil y competencias propias del directivo público profesional .....	113
B)	El modelo chileno de Alta Dirección Pública .....	114
6.	FORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE COMETENCIAS.....	122
A)	¿Formación centralizada o descentralizada? .....	122
B)	Capacitación para la nueva organización .....	124
C)	El rol central de la capacitación en las iniciativas de reforma .....	127
D)	Hong kong y la capacitación centralizada.....	129
E)	Comparación de percepciones.....	132
F)	Hacia una propuesta de evaluación más completa.....	134
G)	Gestión para la eficiencia .....	134
7.	EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO .....	140
 III. EL SERVICIO CIVIL PERUANO.....		145
1.	EVOLUCION Y ESTADO DEL SERVICIO CIVIL.....	145
A)	La ventana de oportunidad para el servicio civil.....	149
B)	La evolución del servicio civil peruano desde la perspectiva del BID .....	151
C)	El marco conceptual peruano en el marco regional .....	151
2.	EL CUERPO DE GERENTES PÚBLICOS EN LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL.....	164
A)	El proceso de reclutamiento y selección de los gerentes públicos.....	170
B)	Sobre los perfiles de gerentes públicos .....	172
C)	Características del perfil de los gerentes públicos .....	177
D)	Sobre la gestión del rendimiento.....	178

E)	Avances del cuerpo de gerentes públicos y su aporte a la reforma del servicio civil	180
3.	DE GERENTES A DIRECTIVOS: EL MARCO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL	183
A)	Finalidad y principios de la ley del servicio civil	183
B)	Directivos públicos en la ley	184
C)	El modelo del grupo de directivos públicos de servir	187
4.	DESARROLLO DE CAPACIDADES Y EVALUACION DEL RENDIMIENTO	190
A)	Capacitación y evaluación en la ley	190
B)	Evaluación y capacitación	193
C)	Plan de desarrollo de las personas	204
D)	Escuela nacional de administración pública -ENAP-	205
5.	MODELO DE DIRECCIÓN PÚBLICA PERUANA	206
A)	El modelo gerencial	209
B)	Ámbitos de gestión	210
C)	Enfoque por competencias	211
D)	Concepto de directivo público	213
E)	Objetivos de la reforma del servicio civil, respecto a los directivos	214
F)	Elementos constitutivos del modelo	215
G)	Familia de puestos	217
H)	Funcionarios, directivos y servidores civiles de carrera	218
I)	La dirección pública superior	221
J)	Nomenclatura de los puestos	222
K)	Resumen de uso del término directivo	224
IV.	ANALISIS DE RESULTADOS	227

1. VARIABLES DEMOGRÁFICAS .....	227
2. PERFIL ACADÉMICO DE LOS ENCUESTADOS .....	237
3. MOTIVACIÓN PARA SER DIRECTIVO .....	244
4. COMPETENCIAS DIRECTIVAS PARA OBTENER BUENOS RESULTADOS .....	245
5. FUNCIONES DEL DIRECTIVO.....	246
6. RELACIÓN CON LA AUTORIDAD .....	254
7. CONDICIONES DE ÉXITO .....	256
8. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS SON NECESARIAS EN UN DIRECTIVO PÚBLICO PARA LOGRAR RESULTADOS?.....	264
9. DETERMINANTES DE UN DESEMPEÑO ÓPTIMO .....	278
10. ASPECTOS IMPORTANTES PARA OBTENER BUENOS RESULTADOS 280	
11. COMPETENCIAS DIRECTIVAS .....	283
12. ÁMBITOS DE GESTIÓN .....	285
13. CAPACITACIÓN .....	288
14. PROPÓSITO DE SERVICIO CIVIL.....	290
15. VALORES MÁS IMPORTANTES EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES .....	293
 V. CONCLUSIONES .....	 301
 VI. BIBLIOGRAFÍA .....	 313
 VII. ANEXO: ENCUESTA .....	 327

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Valores Promovidos por el Servicio Público Chino .....	61
Figura 2: Síndromes que Afectan la Gestión del Directivo del Sector Público .....	79
Figura 3: Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos .....	152

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Contenidos de encuesta a Directivos.....	39
Tabla 2: Población.....	41
Tabla 3 : Composición de la muestra .....	41
Tabla 4: Roles del Directivo.....	74
Tabla 5: Variables que Influyen en los Puestos Directivos.....	76
Tabla 6: Roles de los Directivos Públicos.....	77
Tabla 7: : Síndromes que Afectan la Gestión Pública.....	78
Tabla 8: Competencias Necesarias para Todo Directivo .....	80
Tabla 9: Competencias Genéricas para Cualquier Puesto.....	81
Tabla 10: Evolución del Modelo de Aberbach, Putman y Rockman .....	99
Tabla 11: Modelos en las Interacciones entre Políticos y Administrativos (Guy Peters) .....	104
Tabla 12: Modelo de Mouritzen y Svava.....	109
Tabla 13: Competencias del Directivo Público.....	114
Tabla 14: : Hitos del Servicio Civil Peruano (1980-2011).....	148
Tabla 15: Situación del Servicio Civil peruano respecto de otros países de América Latina (18 países).....	149
Tabla 16: Ventana de Oportunidad para el Servicio Civil Peruano .....	150
Tabla 17: Competencias Genéricas .....	174
Tabla 18: Número de asignaciones que han superado cierta cantidad de tiempo .....	182
Tabla 19: Tiempo promedio de las asignaciones a junio del 2012.....	183
Tabla 20: Órganos y Unidades Orgánicas .....	188
Tabla 21: Distribución de los Puestos Jefaturales .....	189
Tabla 22: Distribución de Acuerdo al Régimen Laboral.....	189
Tabla 23: Servidores Censados por Sistema (2009 - 2015) .....	195
Tabla 24: Semejanzas y Diferencias entre Funcionarios públicos y Directivos Politico-estratégicos .....	218
Tabla 25: Semejanzas y Diferencias entre Ejecutivos de carrera y los Directivos operativo-estratégicos .....	219

Tabla 26: Determinación de Puestos del grupo de Directivos Públicos- Gobierno Nacional...	220
Tabla 27: Determinación de Puestos del grupo de Directivos Públicos- Gobiernos Regionales, Municipalidad de Lima .....	220
Tabla 28: Estimado de Puestos de Funcionarios Públicos, Directivos y Servidores de Carrera por Nivel de Gobierno .....	221
Tabla 29: Nomenclatura de Puestos Directivos - SERVIR.....	223
Tabla 30: Encuestados por Cargo.....	231
Tabla 31: Número de Años que Ocupó Cargos Jefaturales O Directivos .....	232
Tabla 32: Encuestados por Régimen Laboral.....	233
Tabla 33: Encuestados por Grupo de Edad y Régimen Laboral .....	237
Tabla 34: Carreras Profesionales de los Participantes en la Encuesta.....	238
Tabla 35: Niveles de Postgrado de los Participantes en la Encuesta.....	239
Tabla 36: Nivel de Estudios de Postgrado de los Participantes en la Encuesta.....	242
Tabla 37: Encuestados por Ubicación Geográfica de las Universidades donde se Estudió las Carreras .....	244
Tabla 38: Importancia de las Funciones por Sistema - Abastecimiento .....	248
Tabla 39: Importancia de las Funciones por Sistema – Planeamiento Estratégico .....	249
Tabla 40: Importancia de las Funciones por Sistema – Inversión Pública.....	250
Tabla 41: Importancia de las Funciones por Sistema – Presupuesto Público .....	251
Tabla 42: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Provincial.....	251
Tabla 43: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Regional.....	252
Tabla 44: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Distrital .....	253
Tabla 45: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Nacional.....	254
Tabla 46: Condiciones de Éxito – Inversión Pública .....	257
Tabla 47: Condiciones de Éxito en los Directivos de Abastecimiento .....	257
Tabla 48: Condiciones de Éxito en los Directivos de Planeamiento Estratégico.....	258
Tabla 49: Condiciones de Éxito en los Directivos de Presupuesto Público.....	259
Tabla 50: Condiciones de Éxito en los Directivos de Otros Sistemas .....	259
Tabla 51: Condiciones de Éxito en los Directivos – Categoría no responde .....	260
Tabla 52: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Distrital .....	261
Tabla 53: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Provincial.....	261
Tabla 54: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Regional.....	262
Tabla 55: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Nacional.....	262
Tabla 56: Características necesarias para lograr resultados .....	264
Tabla 57: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Distrital.....	265

Tabla 58: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Provincial .....	266
Tabla 59: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Regional .....	268
Tabla 60: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Nacional .....	269
Tabla 61: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Abastecimiento.....	271
Tabla 62: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Inversión Pública.....	272
Tabla 63: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Planeamiento Estratégico .....	273
Tabla 64: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Presupuesto Público .....	275
Tabla 65: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Categoría Otros .....	276
Tabla 66: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados Categoría No Responde.....	277
Tabla 67: Expresiones de los directivos sobre el Propósito del Servicio Civil .....	293
Tabla 68: Expresiones sobre los valores más importantes en el desempeño del directivo .....	294
Tabla 69: Temas de capacitación para lograr mejores resultados como directivo público .....	296

## ÍNDICE DE GRAFICOS

Gráfico 1: Composición del servicio civil 2009.....	165
Gráfico 2: Total de Empleados Públicos por Régimen Laboral y Categoría .....	166
Gráfico 3: : Gerentes asignados por tipo de entidad .....	178
Gráfico 4: Principales Problemas que han tenido los GGPP para Desarrollar su Gestión.....	181
Gráfico 5: Comparación Puntaje de la Población por Departamento.....	197
Gráfico 6: Comparación Puntajes de la Población- Tipo de Carrera .....	198
Gráfico 7: Comparación puntajes – Nivel de gobierno.....	198
Gráfico 8: Comparación puntajes – Régimen Laboral.....	199
Gráfico 9: Relación entre Puntajes y Sistemas Administrativos.....	200
Gráfico 10: Comparación Puntaje –Nivel de experiencia en el Sistema Administrativo.....	201
Gráfico 11: Sexo por Nivel de Gobierno .....	227
Gráfico 12: Encuestados por Nivel de Gobierno.....	228

Gráfico 13: Encuestados por Sistema Administrativo .....	228
Gráfico 14: Función del puesto por Nivel de Gobierno .....	230
Gráfico 15: Encuestados por Cargo .....	231
Gráfico 16: Cargo y Régimen Laboral.....	234
Gráfico 17: Encuestados por Nivel de Gobierno y Años de Experiencia en el Sector Público	235
Gráfico 18: Encuestados por Nivel de Gobierno y Régimen Laboral.....	236
Gráfico 19: Encuestados por nivel de estudios .....	239
Gráfico 20: Estudios de Postgrado por nivel, cursados por los Directivo Públicos Participantes en la Encuesta .....	240
Gráfico 21: Diplomados cursados por los Directivo Participantes en la Encuesta .....	240
Gráfico 22: Maestrías cursadas por los Directivo Públicos Participantes en la Encuesta.....	241
Gráfico 23: Encuestados por Nivel de Gobierno y Lugar de la Universidad de Procedencia...	243
Gráfico 24: Motivación .....	244
Gráfico 25: Encuestados por Nivel de Gobierno y Percepción de Requerir los Mismos Conocimientos, Habilidades y Actitudes para Tener Buenos Resultados como Directivo.....	245
Gráfico 26: Encuestados por Nivel de Gobierno y Percepción de Requerir los Mismos Conocimientos, Habilidades y Actitudes para Tener Buenos Resultados como Directivo en el Sector Privado .....	246
Gráfico 27: Nivel de Importancia de las Funciones a Realizar por un Directivo Público .....	247
Gráfico 28: Probabilidad de ser consultados por la autoridad.....	254
Gráfico 29: Probabilidad de solicitar la opinión de su especialista.....	255
Gráfico 30: Autonomía en los Directivos por Nivel de Gobierno.....	255
Gráfico 31: Condiciones de Éxito en los Directivos .....	256
Gráfico 32: Aspectos determinantes de un desempeño óptimo.....	279
Gráfico 33: Aspectos importantes para obtener buenos resultados por nivel de gobierno.....	281
Gráfico 34: Aspectos importantes para obtener buenos resultados.....	282
Gráfico 35: Competencias .....	284
Gráfico 36: Predominio de ámbitos de Gestión .....	286
Gráfico 37: Gestión de Entorno Político por Nivel de Gobierno .....	287
Gráfico 38: Gestión Estratégica por Nivel de Gobierno .....	287
Gráfico 39: Experiencia Virtual por Servicio Administrativo .....	288
Gráfico 40: Experiencia Virtual por Nivel de Gobierno .....	289
Gráfico 41: Modalidad de capacitación solicitada por SSAA.....	289
Gráfico 42: Preferencia de Modalidad de Estudios por Nivel de Gobierno.....	290
Gráfico 43: Mapa de Expresiones de los directivos sobre el Propósito del Servicio Civil .....	291
Gráfico 44: Mapa de palabras sobre el Propósito del Servicio Civil .....	292

Gráfico 45: Mapa de Valores más importantes en el desempeño de sus funciones .....	294
Gráfico 46: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público – muestra. ....	295
Gráfico 47: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público –nivel de gobierno nacional .....	297
Gráfico 48: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público – gobierno regional .....	298
Gráfico 49: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público.....	299





## ABSTRACT

### **PERCEPTIONS ABOUT SENIOR SERVANT MODEL WITHIN THE PERUVIAN CIVIL SERVICE REFORM**

The purpose of this research is to characterize the profile of the public senior officers who are in charge of the operation of the administrative systems of the Peruvian State, at national and sub-national level, as well as to explore their perception on the functions and competences defined by the National Authority Of the Civil Service (SERVIR), Peruvian rector in human resources, within the framework of Civil Service Reform. In particular, it is proposed to analyze the academic and work experience of senior officers, to explore their conception of the civil service, their relationship with authority, and their motivations to be officers. It also seeks to know the hierarchy of importance assigned to its functions, the aspects of management that value, the characteristics and personal competencies towards the achievement of results and their training needs.

In order to construct evidence, it was used the senior officers who participated in the diagnostic assessments of knowledge made by SERVIR and to students and alumni of master's degrees in public administration issues at the Continental University, obtaining a response from 716 of them through Of an online survey.

As a result of this analysis, it stands out that the male presence triples to the female, the majority groups by characteristic have more than 30 years and more than 10 years of work experience, which shows that they have exercised managerial functions for more than one period Of government, which in turn allows us to think that despite the absence of a formal professional career, a de facto professionalization based on experience has emerged, which is most notable at the sub-national level.

Another feature detected is that officers consider the vocation of service as their main motivation and affirm that to obtain good results in the state requires competencies different from those needed for the private sector, whereas the skills required for any level of government are similar. They also claim that they enjoy autonomy in their relationship with superiors and their technical opinion is frequently valued by the authorities.

The central hypothesis, which postulates that the public administration perceives that the success of its management depends on the knowledge of procedures and standards, as well as the compliance with them, is confirmed. Regarding the conditions that lead to the achievement of institutional objectives, the responses highlight the experience in the public sector as a guarantee of knowing what to do or how to manage, linked to the commitment and vocation of service.

This characterization is linked to the high importance assigned to the knowledge and compliance of standards, the ability to conduct their teams and the fulfillment of commitments. Among the conditions for the success of the management emphasizes having clear institutional visions and objectives, and to a lesser extent the organizational climate and the quality of the personnel. As a necessary characteristic of the managerial profile, the commitment to the results appears, complemented with the capacity to manage information, optimism and the capacity to make decisions and take the consequences. As regards the aspects that determine the best results in public management, the knowledge of administrative rules and procedures as well as know how to manage lead the list by frequency.

Among the most valued competences to achieve results according to their experience, they highlight leadership, teamwork, results orientation and strategic vision, which coincide with those established by SERVIR, while they strongly disagree with regard to the importance of management of the environment and moderately with respect to the sense of urgency.

Training and specialization are more important than talent or experience, and prefer the semi-presential modality to continue training, despite the fact that more than half of executives have experience in virtual training. The higher the level of government, the more important is the experience gained in areas of strategic and operational management and less important political management, despite its importance.

Regarding the purpose of the civil service, the respondents affirm that it serves to "improve the quality of public administration and services", in parallel with the generation of expectation of professional development for them. As for the values associated with their function, they include honesty and responsibility, and with less importance but

linked, loyalty, respect and punctuality. In another group they appear the vocation of service, ethics and transparency.

Taking as reference the Aberbach, Putman and Rockman model, given that the officer plays the role of "hinge" between the politics and the administration towards the achievement of the institutional objectives, the research shows that the Peruvian senior officers would be located in the image II , which places officers and politicians in a continuum of "facts and interests", in which capacity and technical expertise predominate, as well as the neutrality of the managerial role in order to respond to the general interest. The responses considered that although the officer could participate in the elaboration of the public policies assumes that the sensitivity and values proper to this task correspond to the politicians.

According to the Guy Peters Models, the results place the Peruvian officer in the "adversary model," which sees politicians and senior officers as competitors in power and control of politics. Within this context, officers act by their own means, or even oppose the politician using "the power of knowledge." Conditions such as work experience, membership of an administrative system shared with the public apparatus (horizontal dependency), as well as dependence on the norms of the corresponding governing entity (vertical dependency) can be used to confront the shift policies generating conflicts.

Both the public administrator and the human resources governing body of the Peruvian State would seem to be convinced that their behavior should contribute to controlling and resisting rather than facilitating, improving and innovate the effectiveness of the public service or serving better. This seems to be based on the conception of the politician or elected authority as a "bird of passage" that the administration has to control and "survive", an aspect that would justify why the commitment to the professionalization of the public function as opposed to an open system seems to have directly or indirectly contributed to resemble the "adversary" model. This view probably corresponds to the climate of mistrust emanating from the experience of corruption manifested in the observed coexistence of personal interests in parallel with the orientation of policies to the needs of citizens.

Using the Mouritzen and Svava Model, which focuses on the particular interactions of local governments, it can be said that the Peruvian case is close to the second model called

"autonomous administrator", which includes specialized knowledge as well as the neutrality and distance that the officer keeps in his functions; although traits of the "responsible officer" model are also observed, since provincial and district senior officers are often more exposed to political management because of their proximity to the population.

## RESUMEN

El propósito de esta investigación es caracterizar el perfil de los directivos públicos que tienen a cargo la operación de los sistemas administrativos del Estado Peruano, a nivel nacional y sub-nacional, así como explorar su percepción sobre las funciones y competencias definidas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), ente rector peruano en materia de recursos humanos, en el marco de la Reforma del Servicio Civil. En particular, se plantea analizar la trayectoria académica y laboral de los directivos, explorar la concepción que tienen sobre el servicio civil, su relación con la autoridad, y sus motivaciones para ser directivos. También busca conocer la jerarquía de importancia que le asignan a sus funciones, los aspectos de gestión que valoran, las características y competencias personales hacia el logro de resultados y sus necesidades de formación.

A fin de construir evidencia, se recurrió a los directivos que participaron en las evaluaciones de diagnóstico de conocimientos efectuadas por SERVIR y a alumnos y ex-alumnos de maestrías en temas de administración pública de la Universidad Continental, obteniendo la respuesta de 716 de ellos a través de una encuesta en línea.

Como resultado de este análisis, destaca que la presencia masculina triplica a la femenina, los grupos mayoritarios por característica tienen más de 30 años y más de 10 años de experiencia laboral, de lo cual se desprende que han ejercido funciones directivas por más de un periodo de gobierno, lo cual a su vez permite pensar en que pese a la ausencia de una carrera profesional formal, ha emergido una profesionalización de facto basada en la experiencia, lo cual es más notable en el nivel sub-nacional.

Otro rasgo detectado es que los directivos consideran la vocación de servicio como su principal motivación y afirman que para obtener buenos resultados en el Estado se requiere competencias diferentes a las necesarias para el sector privado, en cambio que las competencias necesarias para cualquier nivel de gobierno son similares. También afirman que gozan de autonomía en su relación con los superiores y su opinión técnica es frecuentemente valorada por las autoridades.

La hipótesis central, que postula que el directivo público percibe que el éxito de su gestión depende del conocimiento de procedimientos y normas, así como del cumplimiento de

las mismas, queda confirmada. Respecto a las condiciones que conducen al logro de objetivos institucionales, las respuestas resaltan la experiencia en el sector público como garantía del saber qué hacer o cómo gestionar, vinculada al compromiso y vocación de servicio.

Esta caracterización se concatena con la importancia elevada que le asignan al conocimiento y cumplimiento de normas, la capacidad de conducción de sus equipos y el cumplimiento de compromisos. Entre las condiciones para el éxito de la gestión destaca el contar con visiones y objetivos institucionales claros, y en menor medida el clima organizacional y calidad del personal. Como características necesarias del perfil de directivo se aparece el compromiso con los resultados, complementado con la capacidad de gestionar información, el optimismo y la capacidad de tomar decisiones y asumir las consecuencias. En cuanto a los aspectos que determinan la obtención de mejores resultados en la gestión pública, el conocimiento de normas y procedimientos administrativos así como saber gerenciar encabezan la lista por frecuencia.

Entre las competencias más valoradas para lograr resultados según su experiencia, resaltan el liderazgo, el trabajo en equipo, la orientación a resultados y la visión estratégica, las cuales coinciden con las establecidas por SERVIR, mientras que discrepan fuertemente con respecto a la importancia de la gestión del entorno y moderadamente con respecto al sentido de urgencia.

La capacitación y especialización son más importantes que el talento o la experiencia, y prefieren la modalidad semi-presencial para continuar capacitándose, a pesar de que más de la mitad de los directivos tiene experiencia en capacitaciones virtuales. Mientras más alto es el nivel de gobierno mayor importancia reciben la experiencia labora en ámbitos de gestión estratégica y operativa y menor importancia la gestión política, a pesar de su importancia.

En cuanto al propósito del servicio civil, los encuestados afirman que sirve para “mejorar la calidad de la administración y los servicios públicos”, en paralelo con la generación de expectativa de desarrollo profesional para ellos. En cuanto a los valores asociados a su función se incluye la honestidad y la responsabilidad, y con menor importancia pero vinculados, la lealtad, respeto y puntualidad. En otro grupo aparecen la vocación de servicio, la ética y la transparencia.

Tomando como referencia el modelo de Aberbach, Putman y Rockman, dado que el directivo ejerce el rol de “bisagra” entre la política y la administración hacia el logro de los objetivos institucionales, la investigación muestra que los directivos peruanos se ubicarían en la imagen II, que coloca a los directivos y políticos en un continuo de “hechos e intereses”, en el que predomina la capacidad y el *expertise* técnico así como la neutralidad del rol directivo a fin de responder al interés general. Las respuestas consideran que si bien el directivo podría participar en la elaboración de las políticas públicas asume que la sensibilidad y valores propios de esta tarea corresponden a los políticos.

Según los Modelos de Guy Peters, los resultados ubican al directivo peruano en el “modelo adversario”, el cual concibe a los políticos y directivos como competidores en el poder y el control de la política. En este contexto, el directivo actúa por cuenta propia o hasta se opone al político utilizando “el poder del conocimiento”. Condiciones como la experiencia laboral, la pertenencia a un sistema administrativo compartido con el aparato público (dependencia horizontal), así como la dependencia de las normas del ente rector correspondiente (dependencia vertical) pueden ser usadas para confrontar las políticas de turno generando conflictos.

Tanto el administrador público como el ente rector de recursos humanos del Estado Peruano parecerían estar convencidos de que su comportamiento debe contribuir a controlar y resistir, más que a facilitar, mejorar e innovar la efectividad de la función pública o servir mejor. Esto parece estar sustentado en la concepción que se tiene del político o autoridad electa como un “ave de paso” que la administración tiene que controlar y “sobrevivir”, aspecto que justificaría por qué la apuesta por la profesionalización de la función pública en oposición a un sistema abierto pareciera haber contribuido directa o indirectamente a parecerse al modelo “adversario”. Esta visión corresponde probablemente al clima de desconfianza que emana de la experiencia de corrupción, manifestada en la convivencia observada de los intereses personales en paralelo a la orientación de las políticas a las necesidades de los ciudadanos.

Usando como referencia el Modelo de Mouritzen y Svava, que se centra en las interacciones particulares de los gobiernos locales, se puede afirmar que el caso peruano se aproxima al segundo modelo denominado “administrador autónomo”, que incluye



como rasgos el conocimiento especializado, así como la neutralidad y distancia que guarda el directivo en sus funciones; aun cuando también se observan rasgos del modelo de “administrador responsable”, puesto que los directivos provinciales y distritales están frecuentemente más expuestos a la gestión política a raíz de su cercanía con la población.

## INTRODUCCION

En el marco de modernización de estado peruano, este trabajo de investigación tiene por finalidad conocer el perfil de los directivos públicos peruanos, sus trayectorias académicas y laborales, así como su percepción sobre las funciones y competencias establecidas para ellos por SERVIR, ente rector de recursos humanos del estado peruano, habida cuenta la reciente puesta en marcha de la reforma del servicio civil, circunstancia que añade vigencia y relevancia a la necesidad de conocer con mayor profundidad a las personas que ejercen el rol directivo, dado el rol protagónico que les asigna el proceso de modernización de la administración pública.

En ese contexto, muchos cuestionamientos han guiado nuestras reflexiones estos años. ¿Qué hace la diferencia entre el desempeño de un funcionario y otro? ¿Por qué una misma entidad obtiene resultados diferentes entre un gobierno y otro? Las competencias de los mejores gerentes de las empresas privadas, ¿podrán garantizar que los servicios públicos lleguen al ciudadano de la manera más eficaz y óptima? ¿Qué competencias tienen las mejores autoridades o gerentes? ¿Dónde se forman? ¿Cómo se forman? ¿Cuál es el impacto de la reforma del servicio civil entre los actores y protagonistas?

El estudio se extiende a los directivos públicos de las entidades de nivel nacional, regional y local, estudio que no tiene antecedentes en el país. Pretendemos explorar si existen relaciones entre el perfil del directivo, las características y las competencias personales que éste considera más importantes para lograr resultados de gestión; contrastar sus opiniones sobre las competencias genéricas y específicas que el ente rector ha establecido para el rol; explorar su percepción sobre las funciones más relevantes del cargo y sobre los condicionantes del éxito en la gestión, así como su relación con la autoridad política. Igualmente, conocer las necesidades de formación que priorizan los directivos públicos para optimizar su rol, así como su experiencia previa en educación virtual.

Dado que el sistema de servicio civil en el Perú se encuentra en proceso de implementación, con carácter voluntario hasta el año 2017, en el momento de la investigación encontramos cierto desorden y un amplio uso de los términos directivo, gerente, director en la denominación de puestos jefaturales. Pues, aunque el modelo peruano de servicio civil distinga claramente entre los roles que cumplen los directivos y

aquellos ejercidos por los funcionarios, el mismo ente rector, ha encontrado que, prácticamente, cada entidad y directivo se autodenomina de la manera que considera conveniente, tal como se evidencia en los censos y encuestas de levantamiento de información sobre puestos jefaturales en el estado peruano.

El estudio recoge la opinión de 716 directivos, definiendo como tales a las personas que ejercieron los puestos jefaturales como responsables de las aplicaciones de diagnóstico de conocimientos de los sistemas administrativos de inversión pública, presupuesto, planificación estratégica y contrataciones estatales), entre los años 2013 y 2015.

Este trabajo de investigación consta de cinco capítulos. El primero explica la metodología de investigación, así como la pregunta central, los objetivos e hipótesis, así como las dimensiones del estudio que alimentan la encuesta aplicada vía web. Presenta las técnicas de análisis estadístico de datos para las preguntas cerradas, así como las correspondientes a las preguntas abiertas.

Respecto a la población, está constituida por los 4273 directivos identificados y registrados oficialmente como tales, en cada entidad, por el ente rector correspondiente, con motivo de la aplicación de los diagnósticos de conocimientos de las personas al servicio del estado, de los Sistemas Administrativos de Inversiones, Presupuesto Público, Planeamiento y Abastecimiento, convocado por el ente rector de Recursos Humanos del estado peruano –SERVIR-. Las entidades participantes corresponden a los niveles de gobierno nacional, regional, provincial y distrital, que ejercían el rol de responsables de tales sistemas administrativo entre los años 2009 y 2015. En segundo lugar, forman parte de la población, el grupo de 766 directivos, procedentes de la escuela de postgrado de la Universidad Continental, egresados o estudiantes de maestrías en temáticas vinculadas al sector público.

Mediante correo electrónico se invitó a participar en forma voluntaria y anónima en una investigación sobre directivos públicos, para lo cual debían contestar una encuesta aplicada vía web. Las respuestas fueron confidenciales para las entidades involucradas. (Ver anexo)

Dada que la encuesta fue contestada en forma voluntaria, la muestra del estudio fue no probabilística, estando conformada por 716 personas que aceptaron participar del estudio

y contestaron la encuesta completa. De ellas, 594 proceden de la base de datos de responsables de los diagnósticos de SERVIR y 122 de la Universidad Continental.

En el segundo capítulo se desarrolla el marco conceptual, partiendo del marco de la definición de la función pública y las reformas del servicio civil impulsadas particularmente por la Carta Iberoamericana de la función pública, que marca el carácter profesional y meritocrático del servicio público. Como corresponde a un sistema de recursos humanos, los procesos de selección por mérito cobran particular importancia en la búsqueda de predecir los desempeños, así como los riesgos de patrocinio político que caracterizan los sistemas de personal de nuestros países.

La difusión y despliegue de los enfoques de competencias en los procesos de selección de personas adecuadas a los puestos, influidos por Mac Cleland y sus seguidores, en tan diversos contextos han sido tan difundidos y aplicados, particularmente en el afán de determinar las competencias directivas, aunque muchas veces se busquen “habilidades sobrehumanas”, como señala Patricia Wallace el año 2005, al analizar la evolución histórica del caso de los Estados Unidos de América.

Recogiendo los planteamientos de Mintzberg, Losada, auspiciado por el BID, a fines de los noventa presenta el debate “Burócratas versus Gerentes” en el que sistematiza los roles del directivo público y los dilemas entre los políticos y administradores, ofreciéndonos una propuesta de 20 competencias genéricas para cualquier puesto directivo.

La motivación para el servicio o vocación de servicio ha sido un tema también explorado que rescatamos desde sus orígenes en los trabajos de Perry, constituyendo un rasgo que distingue y ayuda a explicar por qué unas personas son capaces de renunciar a mejores condiciones económicas al orientar su desempeño laboral al sector público o instituciones benéficas.

Igualmente, algunos autores se han dedicado al análisis de la formación y evaluación de las competencias. Dada la importancia del segmento directivo del nivel local, examinamos las ventajas que ofrece una formación centralizada, así como una descentralizada. Se da especial relevancia a los modelos empleados en Ucrania, Jordania y Hong Kong.

Si bien la bibliografía procede principalmente de los Estados Unidos de América, de Europa, e incluso de América Latina, realizamos una búsqueda específica de marcos conceptuales fuera del escenario de occidente, en búsqueda de nuevos referentes que nos ayuden a comprender la legitimidad y efectividad de la función directiva. Es así que que incluimos en el marco conceptual significativos aportes de los países asiáticos, que aportan importantes elementos culturales en los procesos de selección y asignación de los servidores públicos, consolidados en una tradición extensa y casi milenaria de prácticas, basadas en la filosofía y valores ciudadanos, que consideramos podrían inspirar a nuestros servicios civiles.

Especial peso otorgamos al capítulo que presenta los modelos que esclarecen la relación entre directivos y políticos, recogiendo la descripción de Martínez (2009), quién explica las propuestas de Aberbach, Putman y Rockman, en primer lugar; Guy Peters en segundo y Mouritzen y Svava para el caso de gobiernos locales. Cada uno de estos modelos nos ayudó a identificar el modelo peruano desde la percepción de los directivos, los cuales se recogen en las conclusiones.

Las definiciones en torno a la dirección pública profesional son recogidas desde la perspectiva española a través de Jiménez Ascencio, pero de manera particular desde América Latina, describiendo el caso chileno de alta dirección pública, cuya experiencia ha ejercido una gran influencia en el diseño del modelo y conformación del cuerpo de gerentes públicos y, posteriormente, en el modelo de directivos públicos peruano.

La formación de los recursos humanos del modelo peruano es concebida con el propósito de “cerrar brechas” entre los perfiles deseados y los resultados o desempeños de los servidores. Es por ello que en ésta capítulo se presentan diferentes perspectivas de evaluación del desempeño, enriqueciendo las perspectivas más conocidas del continente, con experiencias de algunos países asiáticas, ya que dada la magnitud y complejidad de sus escenarios, han afrontado retos y situaciones que pueden servir de referencia para un país como el Perú, caracterizado por un centralismo, discordante con su diversidad, complejidad y desigualdad.

El tercer capítulo presenta el servicio civil peruano que tiene sus antecedentes en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado peruano (Ley 27658, de enero de 2002) plantea como uno de los objetivos del proceso de modernización alcanzar un Estado

con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados (Art. 4), revalorizando la Carrera Pública, con énfasis en el principio de la ética pública y la especialización, así como el respeto al Estado de Derecho por parte de los servidores (Art. 5).

Presentamos los principales hitos de institucionalización de dicho servicio civil, así como su evolución desde una perspectiva comparada, a través de los diagnósticos que tienen su base en los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo liderado por Koldo Echevarría, y que establece criterios de análisis y propone índices tales como eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora, con los que estudian y comparan los informes sobre los servicios civiles de la región latinoamericana. Dichos informes, muestran el impacto y la evolución del servicio civil peruano, que pasa del puesto 17 sobre 21 países, según el informe del año 2004, obteniendo hacia el año 2016 un puntaje alrededor de la media regional, convirtiendo a dichos informes en prácticamente la única fuente de evaluación sobre el desarrollo del servicio civil en el Perú.

Dada la juventud del servicio civil peruano, que tiene su origen el año 2008, con la creación de SERVIR, su marco conceptual, así como el marco correspondiente a la dirección pública se encuentra en pleno proceso de definición y desarrollo. Es por ello que se recurre a una descripción histórica de su evolución, a fin de asir y comprender el proceso para convertirlo en objeto de estudio, el mismo que se formaliza a través de instrumentos y fuentes básicamente legales o normativas. Para entender las políticas y funcionamiento del segmento directivo, consideramos necesarios explicar los procesos así como subsistemas asociados que se articulan en un marco de construcción integral del sistema de recursos humanos.

En tal sentido, resulta particularmente relevante examinar el papel que cumple el Cuerpo de Gerentes Públicos en la reforma del Servicio Civil, que nace a la par que el mismo entre rector de los recursos humanos a través del decreto legislativo DL 1024, como predecesor de la figura del directivo. Particularmente resulta relevante conocer y comprender los procesos de selección, basado en el mérito y en la búsqueda de obtener mayor predictibilidad, como antecedente del nuevo modelo de directivos públicos que vendría después.

En tal sentido, la transición de gerentes a directivos que establece la Ley del Servicio Civil (Ley 30057) el año 2013 cobra notable importancia. Explicamos su finalidad y principios, así como el papel que asigna a los directivos, aspecto que consideramos relevante y que por lo tanto incluimos entre las preguntas de la encuesta, a fin de explorar sobre la comprensión y percepción de los principios, objetivos y valores de la reforma.

Tanto desde la perspectiva del servicio civil, así como por los objetivos de éste trabajo, conocer la capacitación o desarrollo de capacidades que preve el modelo, resultan de gran relevancia por lo que se trata en forma detallada. Como en los aspectos anteriores, se desarrolla una perspectiva evolutiva, debido a su muy reciente constitución, esperando muestre una ruta en proceso de consolidación, a fin de tener mayor asidero para el análisis. En éste marco, la creación de la Escuela de Administración Pública marca un hito importante, promoviendo y orientando la capacitación.

Cerrando este capítulo, presentamos el novísimo “Modelo de la Dirección Pública Peruana”, que sale a la luz fines del año 2015, que si bien reafirma políticas y procesos que se estuvieron desarrollando, ofrece información valiosa sobre organización funcional y definiciones de niveles y puestos jefaturales, aunque solo para los niveles nacional y regional de gobierno, quedando pendiente a partir de aquí el alineamiento de las entidades que contribuirá a ordenar las definiciones de puestos en el estado peruano, a fin de conocer, al menos “quienes son y donde están”.

El cuarto y penúltimo capítulo presenta ampliamente los resultados de la investigación en el orden tal como fueron establecidas las dimensiones, constituyendo cada una un subcapítulo, empezando por los hallazgos de datos demográficos, de forma descriptiva, para posteriormente llegar hasta un análisis multivariable y correlaciones, buscando tendencias y perfiles comunes entre niveles de gobierno o sistemas administrativos, entre otros. Debido a las características del estado y el empleo en el Perú, todos los resultados se procesan buscando diferencias o similitudes en principio bajo tres variables: nivel de gobierno, sistema administrativo al que pertenece el directivo y régimen de contrato laboral, luego de lo cual se procede a análisis más complejos.

El último capítulo presenta las conclusiones a las que se ha arribado en este trabajo de investigación. Desde la descripción del servicio civil expresado en el marco teórico se podrá ver que, si bien, en el Perú no hay carrera pública desde hace más de 20 años,

parece existir cierta profesionalización *de facto* basada en la experiencia, la misma que ha acompañado tanto el proceso de modernización como la reciente descentralización del estado.

Asimismo, se podrá apreciar que, en todos los niveles, la mayoría de los directivos consideran que se requieren las mismas competencias para alcanzar resultados efectivos en su función. Y que muestran una actitud positiva hacia el desarrollo profesional, que se refleja en su capacitación continua, en universidades peruanas y extranjeras.

Por otro lado, se podrá apreciar que, en su mayoría, los directivos públicos consideran como condiciones de éxito fundamentales el contar con una visión y objetivos institucionales claros, así como con un buen clima laboral. Asimismo, se podrá apreciar que una gran mayoría de los directivos públicos que participaron en la encuesta aplicada para este trabajo de investigación, destacó el compromiso con los objetivos institucionales como la característica más importante para la tarea que desempeñan.

El servicio civil peruano, por otro lado, cuenta con recursos humanos compuesto por profesionales universitarios en todos los niveles de gobierno y sistemas administrativos que conforman el estudio. Asimismo, se ha podido apreciar que éstos se forman en los diferentes departamentos del país, donde posteriormente desarrollan su quehacer profesional, movilizándose en forma horizontal en Lima, se forman en Lima, y en los niveles subnacional si esa es su universidad de origen, en su mayoría. Gran parte de los directivos públicos que se distribuyen en el gobierno nacional provienen de las canteras de universidades del norte y de las universidades limeñas.

Los hallazgos del trabajo coinciden con las hipótesis centrales propuestas. Los resultados revelan un directivo público enfocado en los conocimientos, procedimientos y normas como centro de la administración pública, quién se respalda en su experiencia, así como en el personal con el que cuenta para lograr los objetivos institucionales.

La gestión de relaciones y redes externas que la bibliografía le atribuye resulta lejana a su práctica, tanto como de su participación en las políticas públicas. Curiosamente también se manifiesta distante de la autoridad que representa el quehacer político así como la sensibilidad y contacto con la necesidades ciudadanas a través de los planes de gobierno. En tal sentido se vislumbra una administración distante de la política, tal vez



por el halo de desprestigio que envuelve el quehacer político así como la gestión de intereses, sin distinguirá lo partidario del sentido y misión del servicio público que es solucionar problemas a través de las políticas públicas.

Contrastando los hallazgos del “estilo” de directivo peruano de sistemas administrativos, y comparándolo son los modelos de directivos expuestos por Martínez (2009), encontramos que según el modelo de Aberbach, Putman y Rockman, los directivos peruanos se ubicarían en la imagen II que coloca en un continuo de “hechos e intereses” a directivos y políticos, donde predomina la capacidad y expertise técnica así como la neutralidad del rol directivo, quién responde fundamentalmente al interés general, traducido en la administración, y en menor medida al programa de gobierno. Si bien podría participar en la elaboración de las políticas públicas, la sensibilidad y valores propios de dicha tarea se la deja a los políticos.

Según los Modelos de Guy Peters, el caso peruano se definiría por el “modelo adversario”, en el cual políticos y directivos se conciben como competidores por el poder y el control de la política. En tal sentido, el directivo actúa por cuenta propia o hasta se opone al político, basado en el “poder del conocimiento”. La experiencia laboral, la pertenencia a un sistema administrativo, así como la dependencia de las normas del ente rector correspondiente pueden confrontar las políticas de turno, generando conflictos. Más aún si pone en riesgo la continuidad que requiere la supervivencia de las operaciones de la organización. Dicha falta de “cooperación” de la burocracia es la que da lugar a la “politización” del servicio civil.

Respecto al Modelo de Mouritzen y Svava, centrando en las interacciones particularmente en el nivel local de gobierno, podríamos afirmar que el caso peruano se aproxima más al segundo modelo de “administrador autónomo”, dado el conocimiento especializado y neutralidad y distancia que el directivo puede guardar, aunque también se ven características que corresponden al “administrador responsable”, dado que los directivos provinciales y distritales son los más sensibles a la gestión política, por su cercanía a la población. Dado el tamaño de la muestra las medias nos muestran que los actores se están moviendo también como asociado en concordancia con los valores y que asume una responsabilidad política.

## I. METODOLOGIA.

### 1. PROBLEMA DE INVESTIGACION, HIPOTESIS Y OBJETIVOS

Los últimos años hemos sido testigos de un debate especialmente prolífico sobre el rol del estado y la eficacia de la administración pública. La sociedad, cada vez más compleja, así como los ciudadanos exigen mejores prestaciones de servicios públicos, lo que ha obligado a revisar estructuras e instituciones. Según el último informe de la OCDE sobre el Estado de la Función Pública (2011), los modelos organizacionales, el desempeño del personal, una buena gestión y la orientación a resultados son esenciales para mejorar la efectividad de la prestación de servicios.

En este contexto, los directivos públicos alcanzan mayor relevancia y se convierten en “un asunto fundamental de la gobernanza pública”. Es así que, actualmente, la alta dirección pública actúa como interfaz entre la política, el gobierno y los gabinetes político, por un lado, y la administración pública, por el otro. Ella es responsable de la aplicación adecuada de los instrumentos legales, así como de las medidas y estrategias políticas. Además, legitima la coherencia, eficiencia y adecuación de las actividades del gobierno.

Por su parte, el estado peruano, que se encuentra en medio de reformas de modernización y descentralización, también emprende una reforma del servicio civil, en un contexto de crecimiento económico, el mismo que abre prominentes oportunidades de inversión pública, no sólo para mejorar las condiciones de vida de la población, sino para garantizar un futuro sostenible, proponiendo una administración pública eficaz y eficiente, que preste servicios de calidad, a través de un modelo gestión de las personas basado en el mérito, profesionalización y gestión por resultados.

El año 2008, en el gobierno del presidente García, el estado peruano toma la decisión gubernamental de impulsar la profesionalización del servicio civil y crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR- a través del Decreto Legislativo DL 1023, asignándole las funciones de ente rector del Sistema de recursos humanos del estado peruano, con lo cual se orienta un sistema meritocrático de función pública. A su vez, crea el Cuerpo de Gerentes Públicos a través del DL 1024, que se convierte en un componente central estratégico del modelo adoptado. Unos años después, la novísima

Ley del Servicio Civil (Ley N° 30057 del 04 de julio de 2013), introduce el segmento de directivos públicos, sobre la base de las funciones asignadas al cuerpo de Gerentes Públicos.

Igualmente, la década anterior, como parte del paquete de reforma, un tercer Decreto Legislativo (1025) coloca la piedra angular en lo que respecta a la capacitación y evaluación del rendimiento de los servidores públicos. Es así, que cumpliendo sus funciones, el año 2009 SERVIR empieza aplicar diagnósticos de conocimientos a los operadores de los Sistemas Administrativos del estado peruano. Para ello era necesario levantar un censo de los operadores, puesto que no se contaban con datos confiables sobre “quienes son y dónde están” (como se declaró en diferentes medios de comunicación)<sup>1</sup>.

En suma, la evaluación de los servidores fue la oportunidad de identificarlos mediante un censo, pero también una fuente de información acerca de los directivos en funciones, dado que se registró al Director General, Director, Jefe o responsable de la Oficina General correspondiente, en cada entidad censada, como personas que ocupan puestos jefaturales o funciones directivas, en ese momento (Directiva N° 001-2013-SERVIR/GDCRSC; Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDCRSC).

Los Sistemas Administrativos son el conjunto de principios, normas procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno, según el Art. 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158) de diciembre del año 2007. Los operadores de estos sistemas fueron elegidos por SERVIR para ser evaluados ya que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso, según define la mencionada ley.

---

<sup>1</sup> Recién el año 2012, SERVIR hace público mediante la cartilla “Características del Servicio Civil Peruano”, Informe Abril 2012, que el estado peruano se compone por un millón trescientos mil servidores.

Es por ello que el primero que se somete a la evaluación de operadores es el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y continúa, sucesivamente, con los sistemas de Presupuesto Público, Planeamiento Estratégico, Modernización de la Gestión Pública, Abastecimiento, entre otros<sup>2</sup>. Ello, con la finalidad de obtener información objetiva y pertinente sobre las capacidades del personal de dichos sistemas en todos los niveles de gobierno, de acuerdo a sus competencias, y con el objetivo de identificar la brecha existente entre los conocimientos y las funciones que se ejercen en cada sistema administrativo.

Las referidas evaluaciones fueron coordinadas entre SERVIR y los entes rectores de cada Sistema según corresponde, tales como la Dirección Nacional de Inversión<sup>3</sup> y la Dirección Nacional de Presupuesto Público, las que pertenecen al Ministerio de Economía y Finanzas; el Centro de Planeamiento Estratégico y la Secretaría de Gestión Pública (ente rector de la Modernización), ambas adscritas a la Presidencia del Consejo de Ministros; así como al Organismo Supervisor de Contrataciones Estatales, ente rector de las compras, contrataciones o abastecimiento.

Si bien la reforma del servicio civil está en marcha, la ausencia de sistemas integrados de gestión de la información, así como las diferentes condiciones laborales y formas de contratación no permite conocer el perfil y las características de los servidores públicos y quienes ejercen cargos de responsabilidad. Es así que a falta de una base de datos integrada y confiable de los directivos públicos en el estado peruano, encontramos que los actores que se encontraban ejerciendo el cargo de responsable de cada sistema administrativo responsables de las evaluaciones en cada entidad, indudablemente ejercía un cargo directivo o jefatural, como la norma indica, de manera que, luego de consultar y analizar la mejor fuente en diálogo con funcionarios del ente rector, se decidió tomar dichas bases de datos para aplicar la encuesta para ésta investigación.

---

<sup>2</sup> Otros sistemas evaluados posteriormente fueron Recursos Humanos, Tesorería, Contabilidad, los que no son objeto del presente trabajo.

<sup>3</sup> El año que empezaron los diagnósticos [esta](#) Dirección se denominada DGPM, Dirección Nacional de Programación Multianual.

De ésta forma, el estudio recoge el perfil y la opinión de 716 directivos. Se define como tales a las personas que estaban ejerciendo los puestos jefaturales correspondientes, como responsables de los sistemas administrativos de las entidades públicas que se sometieron en forma voluntaria a la aplicación de los diagnósticos de conocimientos de SERVIR, específicamente en los sistemas administrativos de inversión pública, presupuesto, planificación estratégica y contrataciones estatales entre los años 2009 y 2014. Dentro de ésta muestra una pequeña parte la constituyen un grupo de directivos voluntarios, alumnos o exalumnos de maestrías de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental, por ser la única escuela que cuenta con alumnos de diversos niveles de gobierno, por su presencia en diferentes regiones del país.

En el contexto descrito, el objeto central de este trabajo es explorar el perfil de los directivos de los diversos niveles de gobierno, aquellos que se sometieron a los diagnósticos de conocimientos de SERVIR, así como conocer la importancia que atribuyen desde su práctica a las funciones que las normas les asignan; así como las condiciones, aspectos y competencias que conducen a logro de resultados, teniendo como referencia las características que se les asignan desde la creación del ente rector con el Cuerpo de Gerentes Públicos del año 2008; se consolidan en la Ley del Servicio Civil N°30057 del año 2013, y precisan y amplía a través del Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos (2015)<sup>4</sup>.

Los objetivos son: Describir las características de los directivos públicos de las entidades públicas a nivel nacional, regional y local, en términos de trayectoria académica y laboral así como sus motivaciones, concepción del servicio civil y opinión sobre las competencias en juego en su desempeño como directivos. Ello con la finalidad de explorar sobre sus percepciones acerca de las características y condiciones del directivo que más influyen en el logro de resultados, la importancia que atribuyen a las funciones directivas, su percepción sobre los condicionantes del éxito en la gestión, así como su relación con la

---

<sup>4</sup> Dada la fecha de su difusión, a mediados del 2016, el “Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano”, no se alcanza a cubrir en su integridad en el presente trabajo, pero se verifica que mantiene y confirma los documentos anteriores.

autoridad, según el nivel de gobierno en el que labora, nacional, regional, provincial y distrital.

De manera particular, recogeremos su apreciación acerca de las competencias más relevantes para la gestión según el nivel de gobierno en el que se labore, así como la distinción entre las competencias propias del sector público o privado. Exploramos los perfiles personales que subyacen a las percepciones acerca del rol directivo así como contrastar la opinión de los directivos sobre las competencias genéricas y específicas que para el segmento directivo ha establecido el ente rector.

Asimismo, conocer las necesidades de formación que priorizan para optimizar su rol directivo y las modalidades con las que prefieren ser capacitados, así como la experiencia previa en educación virtual.

En este contexto, desde el enfoque de percepción de los actores, **las preguntas centrales que orientan el presente trabajo son:** ¿Cuál es el perfil del directivo público de los sistemas administrativos del estado peruano? ¿Cuál es la importancia de los roles y funciones que ejercen? ¿cuáles consideran que son las condiciones de éxito de su gestión, y qué características y competencias conducen al logro de resultados institucionales?

A continuación las hipótesis con las que nos aproximamos al trabajo de investigación, centrándonos en los aspectos no demográficos.

La **hipótesis general** es que el directivo público percibe que el éxito de su gestión depende del conocimiento de procedimientos y normas, así como el cumplimiento de las mismas. La experiencia en el sector público garantizaría el saber hacer o gestionar, la que aunada al compromiso y la vocación de servicio conducirían al logro de los objetivos institucionales.

H1: Desde la percepción de los directivos, los logros y resultados institucionales dependería más de las personas, sus conocimientos, experiencia y competencias personales, más que de los arreglos institucionales.

H2: Los aspectos relacionales propios de la función directiva se centran en la gestión de los equipos de trabajo internos, en detrimento de su participación en la política pública, como la gestión política externa y de relaciones interinstitucionales.

H3: La distribución de roles entre políticos y directivos es asimétrica, conflictiva y confusa, particularmente en lo que a que al diseño y elaboración de políticas públicas se refiere, desdibujando la relación con la ciudadanía y los compromisos políticos.

## 2. MÉTODO DE RECOLECCIÓN DE DATOS

El método aplicado fue mediante la encuesta y los datos se recolectaron a través de la aplicación de un cuestionario con preguntas cerradas y algunas pocas abiertas, aplicado vía web. Se invitó mediante correo electrónico a participar en forma voluntaria y anónima en una investigación sobre directivos públicos, cuyas respuestas fueron confidenciales para las entidades involucradas, ofreciéndose a compartir sólo la información de resultados en forma agregada.

SERVIR y Universidad Continental se encargaron de enviar directamente las invitaciones a los correos electrónicos de los directivos seleccionados de ambas poblaciones.

Antes de iniciar la encuesta, cada participante confirmó explícitamente si tenían experiencia en algún puesto jefatural o directivo en el sector público; sólo en caso positivo continuaban con el diligenciamiento del cuestionario

El cuestionario recolectó datos respecto a 10 dimensiones:

1. Variables demográficas
2. Formación
3. Motivos para ser directivo y concepción de Servicio civil
4. Funciones del directivo
5. Relación con autoridad
6. Características, habilidades del directivo
7. Competencias directivas para obtener buenos resultados
8. Competencias directivas Servir
9. Capacitación que requiere
10. Experiencia previa en formación virtual

En cada dimensión se evaluaron indicadores, según el siguiente cuadro, los que a su vez se expresaron en el cuestionario a través de preguntas. (Anexo 01)

**Tabla 1: Contenidos de encuesta a Directivos**

	DIMENSIONES	PREGUNTAS	
I.	Datos personales y laborales		
		1. Número de DNI o carnet de extranjería	
		2. Fecha de nacimiento	
		3. Sexo	
		4. Años de experiencia en el sector público	
		5. Sistema en el que aplicó el diagnóstico de SERVIR	
		6. Nivel de gobierno	
		7. Cargo o puesto directivo que ocupó por más tiempo.	
		8. Nivel o Función del puesto directivo	
		9. Número de años que ocupó puestos jefaturales o directivos	
		10. Régimen Laboral del puesto directivo	
		11. Sistema Administrativo del puesto directivo, si fuera el caso	
		12. Órgano de Línea del puesto directivo, si fuera el caso	
		13. Sector donde prestó servicios como directivo por mas tiempo	
II.	Perfil educativo de los directivos: nivel de educación superior, carrera y universidad de procedencia		
		14. Universidad Pregrado. Condición publica/privada. Localización Lima/provincias	
		15. Carrera universitaria	
		16. Condición de carrera	
		17. Modalidad estudios Pregrado	
		18. Post-grado, maestría o doctorado	
		19. Universidad Postgrado. Público/privado. Lima/provincias	
		20. Duración estudios Postgrado	
III.	Motivos para ser directivo y concepción de Servicio civil		
		27. Aspectos que influyeron en su decisión para ser directivo publico	
		41. Propósito del servicio civil	
		42. Valores más importantes en el desempeño de sus funciones	
IV.	Importancia que se atribuye a las funciones y percepción sobre los condicionantes del éxito en la gestión		
		30. Importancia de las Funciones del directivo público (ranking)	
		34. Percepción sobre condicionantes de éxito de la gestión (ranking)	
		40. Predominio de esferas de gestión en su experiencia como directivo	
V.	Relación con autoridad		
		31. Peso de la opinión del directivo para toma de decisiones	
		32. Peso de la opinión de especialistas en la toma de decisiones	



		33. Autonomía en su trabajo como directivo	
VI.	Características y condiciones del directivo que influyen en el logro de resultados		
		35. Características que necesita un directivo público para lograr resultados	
		38. Condiciones (aspectos determinantes) para obtener mejores resultados (ranking)	
VII .	Importancia de las Competencias en el rol directivo (conocimientos, habilidades y actitudes)		
		28. Las competencias son independientes del nivel de gobierno (local, regional o nacional)	
		29. Las competencias son iguales para laborar en el sector público o privado	
		36. Importancia de componente de la competencia en el desempeño (ranking)	
		37. Importancia de formación, experiencia o habilidades para resultados (ranking)	
VII I.	Importancia que se atribuye a las competencias definidas para directivos según ente rector		
		39. Competencias directivas necesarias (Gerentes SERVIR)	
IX.	Capacitación que requiere en el rol directivo		
		43. Temas de capacitación para lograr mejores resultados como directivo público	
		44. Modalidad que se ajustaría mejor a sus condiciones laborales y personales	
X.	Experiencia previa en formación virtual		
		45. Experiencia previa de Curso/Programa en modalidad online/virtual/MOOC	
		46. Denominación Cursos virtuales que realizó	
		47. Entidad donde realizó Cursos virtuales	
		48. Duración de Cursos virtuales realizados	

Fuente: Elaboración propia

### 3. POBLACIÓN EN ESTUDIO

Se accedió a la población a través de dos vías o bases de datos. La primera abarca a los 4273 Directivos registrados, que ejercieron en rol de responsables de su entidad para el censo y la aplicación de los Diagnósticos de conocimientos de las personas al servicio del estado en los Sistemas Administrativos de Inversiones, Presupuesto Público, Planeamiento y Abastecimiento, de las entidades de gobierno nacional, regional, provincial y distrital convocado por el ente rector de Recursos Humanos del estado peruano –SERVIR-, entre los años 2009 y 2014. La segunda parte de la población abarca

766 directivos, egresados o estudiantes de maestrías en temáticas vinculadas al sector público de la escuela de postgrado de la Universidad Continental.

**Tabla 2: Población**

	<b>UC</b>	<b>SERVIR</b>
Base de datos	766	4273

Fuente: Elaboración propia

#### 4. DISEÑO MUESTRAL

**Marco Muestral:** SERVIR y la Universidad Continental contaron con las bases de datos de las poblaciones en estudio.

**Tipo de Muestreo:** La muestra es no probabilística por conveniencia e independiente a cada Institución en investigación. Los participantes fueron seleccionados en función de su accesibilidad y de su disposición voluntaria a responder la encuesta enviada por correo electrónico.

**Tamaño de Muestra:** La muestra estuvo conformada por 716 personas que aceptaron participar del estudio y contestaron la encuesta completa, de las que 594 proceden de la base de datos de servir y 122 de la Universidad Continental.

**Tabla 3 : Composición de la muestra**

	<b>UC</b>	<b>SERVIR</b>
Muestra	122	594
Porcentaje que representa	16%	14%

Fuente: Elaboración propia

Este estudio no tiene la pretensión de ser estadísticamente representativo de los directivos públicos peruanos, pero si nos interesaba acceder a una muestra numerosa, objetivo que se logró.

## 5. TIPO DE INVESTIGACIÓN

La investigación es de tipo analítico-Conceptual/Descriptivo/Explicativo

## 6. METODOS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS

En primer lugar los resultados fueron procesados y sometidos a análisis descriptivo y exploratorio de datos, a fin de conocer el perfil demográfico, profesional y laboral de los directivos, así como las tendencias de las percepciones en cada dimensión de estudio.

En segundo lugar, dicho perfil fue contrastado con la percepción sobre las motivaciones, funciones, competencias críticas y dimensiones de estudio, a través de análisis de factores, uno a uno, a fin de establecer relaciones significativas. Es así que se buscó relaciones explicativas y posibles correlaciones a través de Chi cuadrado para las variables numéricas a fin de establecer una posible caracterización de los directivos, así como las percepciones sobre los factores que inciden en los resultados en la gestión. Para ello se utilizó el paquete estadístico SPSS.

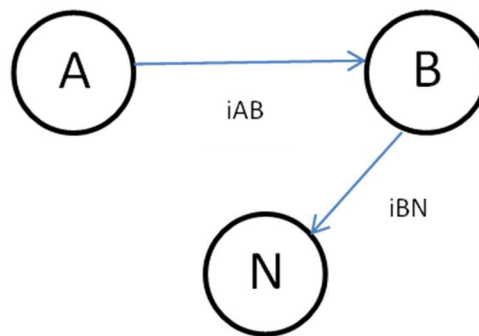
Cada dimensión del perfil e indicadores fueron analizados por nivel de gobierno y sistema administrativo de procedencia del directivo, aquél en el cual manifestó tener más experiencia. Posteriormente, se buscó relaciones entre las variables ordinales a través del Coeficiente de correlación de Spearman.

A fin de observar de manera integral y establecer las relaciones que entre las variables ordinales podrían mostrar tendencias, se aplicó una “metodología adicional para integración de correlaciones”, que procedemos a explicar.

Dadas dos variables, una vez ejecutado el cálculo de su correlación, se obtiene un índice de correlación. En este caso se emplea el llamado Rho de Spearman. Cuando se analizan muchas variables, se muestran los datos en una tabla de doble entrada donde las variables se listan en columnas y filas, de modo que los índices de correlación entre ellas se muestran tabulados. Obviamente la correlación de una variable consigo misma será 1 (en toda la diagonal).

	A	B	...	M	N
A	1	$i_{AB}$		$i_{AB}$	$i_{AB}$
B		1		$i_{BM}$	$i_{BN}$
...			1		
M				1	$i_{MN}$
N					1

Este modo de presentación se puede enriquecer utilizando un formato de nodos y vínculos (propio de un gráfico de redes). De este modo si el índice de la correlación entre la variable A y la variable B es el índice  $i_{AB}$ , habrá un vínculo entre A y B con valor  $i_{AB}$ . Si además la variable B tiene un índice  $i_{BN}$  con la variable N, entonces habrá un vínculo entre ambas con valor  $i_{BN}$ . Finalmente se puede plantear la figura siguiente.



Cuando se acumulan las relaciones de muchas otras variables se puede obtener diagramas más complejos.

El cuestionario aplicado incluyó preguntas abiertas, en primer lugar para recoger de la manera más completa las carreras profesionales, con sus propias denominaciones, así estudios de postgrado y centro de estudios, los cuales fueron clasificados y agrupados, como se observará en el capítulo de resultados.

En tercer lugar, procedimos a analizar las preguntas abiertas del cuestionario. La exploración acerca de la comprensión de los encuestados sobre el servicio civil, así como los valores que los sustentan, son las partes más significativas que nos interesaba recoger de la manera más neutral posible, lo que a su vez nos conduce a aplicar técnicas de análisis de contenido alternativas, como es la identificación de redes y clusters, que pasaremos a explicar.

Preguntamos en forma abierta, desde su percepción, cuál es el Propósito del servicio civil (preg. 41), así como cuáles son los Valores más importantes en el desempeño de sus funciones como directivo público (preg. 42). El participante dispuso de un máximo de 3 líneas o 300 palabras para responder de forma abierta a la pregunta (ver cuestionario anexo). Adicionalmente, también brindamos la opción que expresaran los aspectos de capacitación que le serían necesarios para mejorar su desempeño como directivo público.

Para el análisis se usó una metodología combinada de minería de textos y diagramación de redes complejas. El objetivo del análisis de la información contenida en las respuestas abiertas consistió en la detección de patrones geométricos en una red total de vinculaciones.

Desde un punto de vista más práctico, un grafo permite la posibilidad de definir con la menor ambigüedad posible la ubicación relativa de un elemento respecto a los demás en un conjunto complejo de elementos. Esto implica que una vez que están definidas las relaciones entre todos los elementos, los elementos “encontrarán” una posición inequívoca y matemáticamente definible de modo complejo. El sustento de este posicionamiento se basa en el concepto de distancia euclidiana (Cower, 1982).

Una metodología de diagramación de variables múltiples desarrollada más rigurosamente como algoritmo matemático (Brandes, 2014) es la diagramación dirigida por tensión (en inglés force-directed drawing). La aplicación más directa para el análisis de datos complejos es convirtiendo un conjunto de datos en una red, donde las relaciones entre datos se representan por vínculos que son representados como un enlace físico simulado entre dos elementos. Sin ninguna definición previa de variables, las redes se acumulan como conglomerados de vinculaciones, que aprovechan el símil con estructuras de tensiones entre los elementos. Cuando todos los datos están interconectados de acuerdo a sus propias conexiones, el conglomerado total grafica una cierta geometría particular que no coincide con la geometría de otro conjunto de datos con relaciones distintas.

La manera como la visualización de una red de conexiones entre elementos similares puede ayudar a la detección de perfiles se traduce en dos conceptos:

a) Si se forman clusters, éstos definen perfiles potenciales

b) Si no se formaran clusters, las propiedades de las vinculaciones asociadas a algún parámetro permitirían detectar diferencias.

El vínculo base utilizado fueron los participantes que usaron dos tipos de expresiones regulares. En este caso se usaron “sujetos” y “sujetos con verbos”. Una vez identificadas las expresiones regulares vinculadas a cada participante, se diagramó una red integral de todas las relaciones, encontrando nodos de acumulación de vínculos en el diagrama total.

. Los pasos de la metodología se resumen a continuación:

- Se recolectan contenidos de un número dado de personas en forma de encuesta, de manera que se tiene una celda de análisis por persona para cada tipo de contenido. Esto será mencionado en adelante como “celda de contenido”.
- Se procesa el texto de acuerdo al mejor algoritmo que se decida como aplicable por los especialistas de contenido, dejando los siguientes resultados de procesamiento:
  - Listado de palabras individuales
  - Listado de expresiones combinadas
- Se generan listas de elementos clasificados conteniendo la totalidad de palabras y expresiones obtenidas en el paso anterior, clasificadas de acuerdo a los clasificadores solicitados por los expertos en contenidos.
- Se cargan todos los registros en un aplicativo de visualización de conexiones dirigidas por simulación de fuerza bajo el algoritmo “expresión <-> encuestado”, formando concatenaciones totales.
- Se aplica un algoritmo de visualización que vincula tamaño a número de conexiones.
- Se afina la visualización para detectar los elementos resaltantes.
- Se detecta clusters
- Los expertos en análisis de contenidos proponen hipótesis
- Se explora filtros y consultas de acuerdo a los pedidos de los expertos en contenidos. En particular en este caso se usa clasificadores a pedido de los expertos de análisis de contenidos (ejemplo: “nivel de gobierno”).
- Se emite un reporte de estructura compleja con fotografías panorámicas y de detalle.



## II. MARCO CONCEPTUAL

### 1. LA FUNCION PÚBLICA Y LAS REFORMAS DE SERVICIO CIVIL

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, adoptada por la XIII Cumbre de Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Santa Cruz de la Sierra en Bolivia en noviembre del año 2003, define que “la consecución de un mejor estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria.” Siguiendo sus lineamientos, en este trabajo entenderemos función pública como equivalente a servicio civil.

Entre los criterios orientadores de la Carta (capítulo segundo, ítem 7) se enuncia la profesionalidad de los recursos humanos como garantía de mayor calidad de los servicios públicos; la estabilidad del empleo y a su vez la flexibilidad organizacional y gestión del empleo para adaptarse a los cambios del entorno, la responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado, así como los principios de ética y el manejo escrupuloso de los recursos públicos.

Particularmente, indica el “protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.” (2003: 7)

Los principios rectores que, según la carta, deben salvaguardar las políticas de recursos humanos son:

- Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública, así como de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- Pleno sometimiento a la ley y al derecho.



En el marco de las reformas de los servicios civiles, la búsqueda de la eficiencia en la administración de los servicios públicos, la preocupación y producción en torno a los directivos públicos sigue siendo un tema de actualidad. Ya no sólo organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo –OCDE-, a través del informe sobre el Estado de la Función Pública (2011), sino que también los gobiernos de América Latina, en el marco del Centro de Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD-, siguen discutiendo los modelos organizacionales, el desempeño del personal, los elementos de una gestión eficaz y eficiente, la orientación a resultados, temas que, entre otros, aún marcan los debates sobre la administración de los gobiernos.

En este contexto, el Banco Interamericano de Desarrollo, a través de los Informes sobre la situación del servicio civil en América Latina, con el grupo dirigido por Koldo Echevarría, desde el año 2016 viene haciendo seguimiento a las reformas de los servicios civiles de América Latina. Esta tarea también es obra de la sistematización y evolución de los propios países que, en medio de los procesos en marcha, han evaluado y sometido a mejora continua los procesos y reformas de sus propios países.

Tal como afirmábamos el año 2013, en nuestro trabajo sobre Tecócratas y Tecnopols, “la calidad y la capacidad de la alta dirección pública se ha convertido así en un asunto fundamental de la gobernanza pública” (OECD, 2011), ya que la alta dirección pública tiene el rol de interfaz entre la política, el gobierno y los gabinetes políticos, por un lado y la administración pública en el otro.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública dedica el capítulo quinto a la función directiva y extiende el requerimiento de profesionalidad de la función pública al segmento directivo o gerencial. Según explica, la función directiva profesional es “aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria.” (2003: 26).

Para garantizar la institucionalización adecuada de la gerencia pública, la Carta recomienda se otorgue un margen de discrecionalidad para la toma de decisiones, así

como sistemas eficaces de control y rendición de cuentas que se centren en los resultados; un elenco de premios y sanciones que se deriven de una evaluación de resultados y vayan acompañados de valores como racionalidad en el manejo de recursos y la creación del valor público.

El rol de los directivos en la búsqueda de articulación efectiva entre la política y administración plantea cuestionamientos de límites entre el ámbito político y administrativo, por los riesgos de patrocinio político y la necesidad de garantizar una función profesional y administración políticamente neutral.

En otras palabras, la carta precisa, el interés político en administraciones avanzadas ya no está situado tanto en el patrocinio político tradicional como en el interés de garantizar la capacidad de respuesta política y la compatibilidad personal.

Se espera, por tanto, que la alta dirección se encuentre comprometida con los intereses del Estado, como tal, así como con el gobierno de la ley; y no a los intereses de un gobierno o gabinete político determinado. Al mismo tiempo, sin embargo, se espera que sea sensible al gobierno elegido y se asegure de que las reformas impulsadas por éste se apliquen plenamente.

En búsqueda de neutralidad, el aseguramiento de procesos de selección de directivos basados en el mérito sigue siendo una preocupación de los países, así como la búsqueda de sistemas e instrumentos predictivos que ofrezcan mejores garantías de calidad, resultados de gestión y permanencia en la administración sigue siendo una búsqueda constante en las reformas de los servicios civiles en los países de la región.

Además, en la evolución y madurez de dichos procesos, identificamos preguntas en torno a la generalización y viabilidad económica de los procesos de selección en contextos de descentralización administrativa y política, y, en consecuencia, la necesidad de contar con directivos públicos en todos los niveles de gobierno. Al respecto, la dinámica de países de Europa del Este, como del Asia, pueden aportar a los procesos en América Latina.

Aquella distinción que nos ofrecía Jiménez Asensio (2008), a quien hemos citado en trabajos anteriores (Barrios, 2013), sobre la dicotomía que plantea la gerencia pública de

buscar un punto de encuentro entre políticos y administradores, con lo cual, los recursos públicos se orientan a unas determinadas políticas y, en consecuencia, responden a unos determinados intereses, sigue siendo el punto de quiebre de la administración.

## 2. PROCESOS DE SELECCIÓN MERITOCRÁTICO Y PREDICTOR DE DESEMPEÑO

La maestra Patricia Wallace Ingraham de Maxwell School, en un artículo publicado el año 2005, discute el sentido de las competencias en el servicio público norteamericano y nos recuerda el recorrido de la búsqueda del mérito y las competencias en el servicio público (Ingraham & Getha-Taylor, 2005), tema del cual trataremos a continuación.

### A) Mérito y Competencias

Recordemos que en los Estados Unidos, el sistema de mérito procede del acta Pendleton, el cual fue creado en 1883, con el propósito de promover tres principios básicos de mérito: Apertura e igualdad en el acceso, admisión según la capacidad y habilidades, y neutralidad en la promoción y recompensa. Dichos principios tuvieron su correlato en los procesos de evaluación y en las perspectivas sobre desarrollo y adquisición de competencias. El acta en cuestión sugería, para el servicio civil, la separación de las esferas política y administrativa, así como la demarcación estricta de roles y competencias.

Bajo el supuesto de que, básicamente, se necesitaba sentido común y trabajo arduo para un gobierno efectivo, los primeros exámenes se diseñaron para ser accesibles a cualquiera que estuviera interesado en tomarlos. Ello daba la posibilidad de escoger, entre la gran cantidad de postulantes que se presentaba, a los mejores prospectos para el cargo. Las competencias eran: Saber leer y escribir, poder resolver matemáticas simples y estar al tanto de la historia y estructura del gobierno federal. En tal sentido, las pruebas se diseñaron para administrarse en forma muy descentralizada, por lo que también eran eminentemente prácticos en la forma de evaluar.

El profundo compromiso con la noción de separación administrativa y política llevó a la aplicación de habilidades administrativas directas y sencillas y, a su vez, reforzó la doctrina del sentido común. Ya, con el desarrollo del movimiento de administración

científica, se cimentó la convicción de que estas habilidades relativamente simples podrían ser regularizadas y estandarizadas. Es así que, si los empleados sólo requerían la competencia de entender procesos centralizados, entonces no eran necesarias habilidades especializadas, por lo que no se requerían competencias específicas.

La autora explica que, recién en 1923, Estados Unidos promulga la primera ley nacional de clasificación, con la que diferencia la naturaleza de los trabajos públicos y los tipos de exámenes requeridos para encontrar las habilidades necesarias para éstos, con lo cual precisa que las competencias son propias de puesto, mas no de las personas que lo ocupan.

Es así, que el Acta de Clasificación crea: 1) El servicio profesional y científico; 2) El servicio Sub profesional; 3) El servicio de oficina, administrativo y fiscal; 4) El servicio de custodia y 5) El servicio Mecánico-Administrativo. Las habilidades estandarizadas se consideraron apropiadas para estos últimos cuatro servicios, pero comenzó a generarse un creciente número de excepciones concernientes a nombramientos profesionales y científicos.

Patricia Wallace refiere que el Presidente Roosevelt fue el primero en plantear la necesidad de que las posiciones estratégicas fueran ocupadas por empleados regulares del servicio civil, pues, ellas requerían una mayor habilidad política y competencia para llevar adelante sus iniciativas. Posteriormente, la creciente necesidad de conocimientos especializados y de gestores políticos dio lugar a un claro alejamiento de la noción de que las competencias requeridas se encontraban ampliamente distribuidas entre la población.

En 1954, la Comisión de Servicio Civil creó el Examen de Entrada al Servicio Federal, con el propósito de dirigirse a quienes tenían mayores probabilidades de contar con las competencias requeridas; los graduados universitarios. Este examen, además, reconoce el valor de la educación formal para el desarrollo de habilidades laborales. De esta manera, se establece la promoción y el potencial administrativo como atributos esenciales en los exámenes. Posteriormente, en vistas al mayor incremento de competitividad de las pruebas se relativiza la educación como un producto de la educación.

Con el tiempo, la necesidad de mejorar la precisión de los procesos de selección y reducir los costos de los exámenes centralizados, propiciaron que, cada vez, las agencias definan

y busquen sus competencias críticas y que esta exploración ya no se haga a un nivel estandarizado.

Progresivamente, el amplio rango de reformas administrativas que ponía énfasis en el desempeño abordó el (buen) desempeño como el valor y meta fundamental de la conducta administrativa y dieron lugar a una nueva dimensión en términos de competencia.

Ingraham & Getha Taylor (2005) explican que en 1978, el Acta de Reforma del Servicio Civil pretendió convocar a los mejores a la carrera pública de servicio, pero, al tratar de combinar habilidades técnicas específicas con competencias administrativas ejecutivas, generó, a su vez, un conjunto de tensiones que habrían de ser el foco de futuras reformas, pues se puso en evidencia la necesidad de valorar y recompensar ambos conjuntos de habilidades en forma diferente.

La autora explica que, hacia el año 2005, las cualificaciones centrales ejecutivas de la OPM (Oficina de administración de personal) se orientaban a las cinco conductas y habilidades críticas más frecuentes: Liderar el cambio, Liderar personas, orientarse a resultados; Tener instinto de negocios, y contar con la habilidad de establecer comunicaciones y coaliciones.

El problema que plantea la autora es que estas competencias, complementadas por una amplia lista de otras 27 que debían poseer los administradores y supervisores, demandaban poco menos que habilidades sobrehumanas.

Es así que, desde una perspectiva histórica, la profesora Patricia Wallace, a propósito de la definición de competencias servicio civil de los Estados Unidos, discute profundamente la tipificación de competencias así como el papel de la experiencia y habilidades consideradas necesarias para un efectivo desempeño organizacional y administrativo.

Afirma que, en los EEUU, las definiciones contemporáneas del sector público provienen casi directamente del sector privado. Por lo que, el trabajo de McClelland ha influido al proponer que es posible identificar variables que han sido predictores de la efectividad en el desempeño y/o del éxito en la vida. Es así que, el sector público suele emplear como referente para sus modelos de competencias a empresas líderes del sector privado (Microsoft, monster, etc), muchas de las cuales proceden del ámbito de las ventas, en las

que es importante el retorno y en las que se encuentra asociación entre las competencias de liderazgo y resultados económicos.

Señala que el énfasis actual en competencias ha pasado a enfocarse en la administración y el liderazgo. Y que, debido a la gran cantidad de variables que pueden incluirse en la construcción y definición de competencias, tanto el sector público como privado tienden a optar por plantear vagas competencias centrales que abarcan a toda la organización, y complementarlas con otras de carácter más específico, centradas en la tarea o en la agencia. El contratamiento descentralizado contribuye a esta tendencia.

## **B) Mérito y Patrocinio Político**

En lo que respecta a la relación entre mérito y patrocinio político, Sundell (2014) desde Suiza, en un trabajo realizado en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), discute la eficacia de los exámenes como forma meritocrática de reclutamiento de funcionarios públicos.

Si bien es cierto que es necesaria una administración pública efectiva y libre de corrupción para la implementación de políticas de gobierno y la estimulación del desarrollo económico y humano (razón por la cual los países emprenden reformas administrativas y del servicio civil en sus programas de desarrollo), el reclutamiento de los funcionarios ha sido un asunto central de dichas reformas. Es así que, a la eficacia y condición meritocrática de dicho reclutamiento se le ha atribuido crecimiento económico y la prevención de la corrupción, en tanto que un reclutamiento politizado suele conllevar niveles de corrupción más altos.

Afirma que el reclutamiento politizado ha dado lugar, históricamente, a un deterioro de la eficiencia administrativa y a una administración más enfocada en conservar el poder que en ejecutar la voluntad pública. Como recordaremos, ésta fue la finalidad del Acta Pendleton en USA, el cual instituyó el sistema tradicional del servicio civil, consistente en evaluaciones competitivas, abiertas y centralizadas.

En tal sentido, el reclutamiento tradicional, altamente centralizado y basado en exámenes formales ayudó a aliviar el problema del patrocinio político en EEUU y Gran Bretaña durante el siglo XIX, reduciendo la discrecionalidad en el proceso. Además, el énfasis

práctico de sus pruebas para postular a puestos específicos, lo convertiría en el método más meritocrático.

Particularmente, el autor analiza la decisión de evaluar en forma centralizada como medida para evitar el patrocínio político. Constata que esta aproximación al reclutamiento es fuertemente criticada en la actualidad por ser lenta, rígida y complicada. Hoy se espera que el servicio civil sea capaz de atraer a los mejores talentos y responder rápidamente a condiciones y tareas cambiantes. En tal sentido, las reformas se enfocan en la descentralización y la desburocratización del proceso, a fin de incrementar la flexibilidad. Ello hace que nuevamente el reclutamiento en el sector público se asemeje cada vez más al reclutamiento en el sector privado.

Sundell (2014) plantea que ha de tenerse en cuenta un conjunto de factores contextuales para determinar la pertinencia de los sistemas de reclutamiento. Afirma que, cuando el riesgo de patrocínio es alto, el reclutamiento tradicional con baja discrecionalidad estará correlacionado con un mayor reclutamiento de personas cualificadas, en tanto que cuando el riesgo de patrocínio es bajo, una mayor discreción en el proceso permitirá alcanzar mejores resultados.

Entre los factores que favorecen el patrocínio, agrega, se puede mencionar los siguientes: Un bajo nivel educativo en la población, la ausencia o incompetencia de las instituciones que facilitarían la exposición o sanción de los abusos, así como un sistema judicial ineficiente y dependiente de grupos de interés.

Su investigación concluye en que el uso de exámenes formales y la centralización del reclutamiento tienen un efecto positivo en la meritocracia del proceso en países donde está presente el riesgo del patrocínio. En cambio, en los países donde el riesgo de patrocínio es menor, la centralización tiene efectos negativos sobre la meritocracia del proceso, pues limita la flexibilidad y eficiencia de éste.

#### a) Valores público-privados en el reclutamiento

En un esfuerzo intercultural entre estudiosos de China y Francia Laurent Mériade y Li Yi Qiang (2015), estudian y publican acerca de los valores públicos como una herramienta de gestión pública alternativa a los instrumentos tradicionales o a los del New Public

Management. Se trata de una aproximación “culturalista”, la cual define los elementos del contexto cultural de una nación que explican y dan significado a los valores profesionales (esquema cognitivo, valores y actitudes de grupos e individuos).

Los autores presentan una aproximación cultural a “lo público” donde los valores públicos reflejan fuertes conexiones entre los valores expresados o implementados en las políticas públicas y los valores culturales propios de una comunidad o una nación.

Desde su perspectiva, en China, los valores públicos han sentado su legitimidad alimentándose de la cultura tradicional (culto a la familia, a los ancestros, a la armonía social, adoración de la naturaleza y ritos de veneración). Por lo que, con el fin de justificar su poder, la autoridad pública en China centra sus esfuerzos en la protección, armonización social y edificación moral de los individuos.

En tal sentido, las pruebas de reclutamiento del servicio civil chino representan un fuerte punto de convergencia entre los valores públicos y privados (aquellos que son personales, individuales) y, sobre estos últimos, las autoridades públicas desarrollan la gestión del valor público.

A través de una acuciosa revisión bibliográfica, los autores fundamentan que, en una organización, los valores transmitidos pueden jugar un rol regulatorio predictivo, el cual puede darse de modo formal o social. Citando a Ouchi (1979) distinguen entre dos tipos de control. El primer tipo de control, más formal, regula la conducta y los objetivos que se persiguen, y está primariamente basado en poder y restricciones disuasivas. En las organizaciones públicas, este sistema de control está basado en procedimientos objetivos y reglas cuya legitimidad se basa en la transmisión de la información - leyes, reportes financieros y de presupuesto, etc-. (Inkpen y Currall, 2004). El segundo tipo de control está basado en los valores y estándares compartidos por los stakeholders de la organización. Toma la forma de un control informal o social, a modo de “clanes” con pocas reglas o procedimientos escritos. En este caso, la reciprocidad y los valores compartidos definen los límites de la moralidad y el nivel de los estándares formales de una organización. (Horowitz, 1990).

Ambos sustentan que un estudio de los valores públicos ofrece la oportunidad para describir las interacciones que puedan existir entre la forma en que se lleva a cabo el



servicio público y los determinantes culturales de una comunidad. De otro lado, según explican, Schultz (2004) compara los valores relacionados con la privacidad (amor, amistad, confianza, generosidad, templanza, sabiduría, coraje) con aquellos desarrollados en el sector privado (interés, contratos, rentabilidad, emprendedurismo) y el sector público (deber, ley, legitimidad, responsabilidad). Para este autor, las fronteras entre la vida pública y la privada se desmoronan como resultado de nuevas prácticas profesionales (teletrabajo, e-learning) y de gestión (evaluación, empowerment).

Para las organizaciones públicas, estas nuevas situaciones plantean interrogantes respecto del balance entre los valores personales y profesionales que dan forma a los valores públicos. Esto, por consiguiente, representa una amenaza para los valores públicos tradicionales, pero también brinda oportunidades para la construcción de valores públicos renovados, que estén orientados hacia valores personales (moralidad, amabilidad, honestidad, respeto) capaces de satisfacer objetivos de gestión pública (relevancia, efectividad, eficiencia). (Santo & Verrier, 2007)

Al revisar la literatura sobre valores públicos, otros autores como Van Der Wal y colaboradores (2008), identifican valores de tipo moral (como la honestidad y responsabilidad) e instrumental (como la eficiencia y legalidad) Asimismo, Préfontaine y colaboradores (2009) distinguen entre los autoproclamados valores públicos que él denomina “legítimos” (rectitud, lealtad, responsabilidad, transparencia) y valores públicos derivados de principios de acción privados (obediencia, prudencia, predictibilidad, integridad) que usualmente son menos fáciles de reclamar (Heinich & Verdrager, 2006).

Meriade y Yi (2015), por su parte, rescatan esta relación entre valores públicos y privados como alternativa para renovar la gestión pública, por lo que los exámenes del sistema de reclutamiento del servicio civil chino son característicos de un deseo de controlar los valores públicos de modo tal que puedan extraer su legitimidad de su cercanía a la sociedad civil. Dando un paso más, Feeney & Welch (2012) proveen un marco analítico que resalta los recursos asociativos, regulatorios y culturales que permiten realizar una distinción entre los determinantes del desempeño en el servicio civil y que podría cambiar la dirección del trabajo sobre los valores públicos, acercándola más a la descripción de los procesos de las políticas públicas que a los resultados.

De cualquier modo, Meriáde y Yi, plantean que los exámenes de reclutamiento del servicio civil en China, a través de sus orígenes culturales e históricos, proveen una oportunidad explícita para describir este desplazamiento en los valores públicos. Tal es así que desde antiguo se buscó que los servidores públicos dominaran los principios y valores. Los principales dignatarios de la dinastía del imperio Han crearon un cuerpo de eruditos (conocidos como los mandarines) especializados en los cinco clásicos de la cultura tradicional china: El Yijing, Libro de los cambios; el Shijing, libro de la poesía; el Liji, libro de los ritos; el Shujing, libro de los documentos; y el Chunqiu, que contiene los anales de la primavera y el otoño. Este conocimiento “aseguraba” su moralidad y su capacidad para difundirlo en la esfera pública.

La dinastía Tang sistematizó el reclutamiento y promoción de los servidores públicos a través de exámenes, que incorporaban tres pruebas: Una composición sobre los cinco clásicos, una sobre los cuatro libros canónicos del confucianismo (Lun yu, entrevistas con Confucio; Meng Zi, las enseñanzas de mencio; Da Xue, el gran aprendizaje; y el Zhong Yong, la aplicación de la centralidad), y una obra en verso. Actualmente, el certificado de finalización de la educación secundaria, conocido como Gaokao, es la expresión de esta tradición antigua, y cada año determina la admisión universitaria de millones de estudiantes. Durante la dinastía Tang, el emperador Li Shimin convirtió el examen de reclutamiento en un estándar de jerarquía social; y la emperatriz Wu dio gran prestigio a los exámenes imperiales en la mentalidad china, al asignarles un rol clave en la estratificación social. Ella reemplazó la forma de reclutamiento tradicional (por medio de status aristocrático o miembro de la corte) por una jerarquía social construida sobre la base del mérito y la integridad moral del servicio civil.

La implementación de exámenes a gran escala dio lugar a que las clases más bajas pudieran escalar socialmente a través de la examinación. Todos los estratos sociales podían estudiar y obtener el conocimiento y conducta específicos de los exámenes del servicio civil. La prohibición de que las personas con pasados “deshonorables” rindieran el examen, reforzó la imagen de poder y rectitud frente al público.

Los emperadores sucesivos pusieron gran esfuerzo en la legitimación de la acción pública a través de exámenes, con lo que previnieron la creación de redes familiares al interior

del servicio, prohibieron la contratación de familiares en la misma región y desarrollaron la movilidad geográfica regular de los servidores públicos.

Según los autores, la administración se volvió más burocrática a partir de la dinastía Ming, pero el sistema de examinación perduró hasta la última dinastía imperial (Los Qing); el régimen comunista empleó un sistema de designaciones políticas, pero el estatuto del 14 de Agosto de 1993 definió el estado general del servidor público a través del uso de exámenes de acceso, un sistema de carrera y el desarrollo de una institución de entrenamiento para las carreras en el servicio público.

Al respecto, Meriade y Yi afirman que, durante el año 2013, dos millones de personas aplicaron a los exámenes de reclutamiento del servicio civil para 20 000 posiciones. Explican que, en principio, esta competición aún sigue el modelo imperial de los tres exámenes: Un examen técnico y dos profesionales, los cuales aluden específicamente a los valores morales y espirituales del servidor público.

Rescatando a Needham (1995), los autores afirman que el pensamiento chino busca la armonía entre los elementos naturales, físicos y humanos, sin tratar de construir una distinción entre ellos, a fin de comprenderlos mejor. En este sentido, el confucianismo fue una corriente muy estructurada de ideología pública china, principalmente, porque formalizaba la relación entre la familia y el estado en un espacio que era tan jerárquico como permeable. No olvidemos que, en sus escritos, Confucio favorecía las relaciones jerárquicas entre el soberano y el pueblo, pero las colocaba al mismo nivel que las relaciones familiares entre padres e hijos, o entre vivos y ancestros.

Afirman que las autoridades públicas, con excepción de aquellas del periodo maoísta, emplearon las corrientes de pensamiento y particularmente el confucianismo como estructuras sociales que priorizan el mérito, la justicia y la moralidad privada en las formas de la acción pública. Inclusive si un individualismo “occidental” está emergiendo en la vida cotidiana del pueblo chino, su rol en la sociedad continúa siendo formado por su moralidad y su espiritualidad. Esta influencia recursiva de lo individual en lo social, propone un patrón original de relaciones en el cual las esferas pública y privada se funden y se enriquecen mutuamente.

Los autores explican que un aspecto central para la administración de recursos humanos de las instituciones públicas chinas es la flexibilidad de los contratos de los *oficiales públicos*. La popularidad actual del servicio civil chino se debe, sobre todo, a la estabilidad laboral y los beneficios que ofrecen las posiciones. Pero más que nada, en un país donde la administración es omnipotente, una posición en el servicio civil es también sinónimo de poder, accesible a base de mérito a través de la examinación.

Dado lo distintivo que resultan estos criterios de selección, los incluimos en el presente trabajo, a fin de efectuar posibles comparaciones.

La examinación aplicada en China, que consiste en varias evaluaciones anónimas con un sistema de calificación doble, tiene la reputación de ser muy confiable y posee una gran legitimidad entre la población. Además, está conformada por tres partes:

- Un test de respuesta múltiple de dos horas de duración, con 140 preguntas pertinentes a cuatro temas principales (lógica, matemáticas, política e ideas filosóficas)
- Un análisis de documentos económicos o de políticas, de dos horas y media de duración.
- Un ensayo sobre una pregunta relacionada a uno de los temas en los artículos del segundo test.

Un tercio de las preguntas del primer examen está relacionado a la solución de problemas de tipo económico o social, en los que el candidato debe demostrar su moral, integridad y capacidad para pensar en soluciones concordantes con los principios filosóficos chinos, particularmente aquellos promulgados por Confucio y Lao Tzu. Para la gran mayoría de preguntas, las respuestas propuestas incluyen en, gran cantidad, aquellas que hacen posible evaluar la moralidad y la buena voluntad de los candidatos. Esto se extiende mucho más allá de los conocimientos teóricos de los candidatos, con el propósito de tener en cuenta las habilidades que puedan ser usadas en una situación profesional, las bases del pensamiento chino que son consideradas casi universales por la población.

El segundo test consiste en tres o cuatro preguntas respecto de uno o más artículos de noticias y está diseñado para evaluar la capacidad de aplicar el rol y deberes del servidor

público a estos temas. De esta manera, evalúa la capacidad del candidato para expresar su compromiso con la acción pública.

Finalmente, el ensayo es evaluado de acuerdo con tres criterios principales, que son la calidad de la escritura, el conocimiento de la literatura china antigua y la calidad de la argumentación.

La búsqueda sistemática de valores morales y espirituales en las respuestas de los candidatos, convierte a este examen nacional en un instrumento de comunicación y promoción del servicio civil y de los servidores públicos entre la población. Desde el punto de vista de los mismos candidatos, el examen nacional define las habilidades que debería tener todo buen ciudadano.

De otro lado, el **certificado profesional regional** sigue el principio de las tres pruebas nacionales descritas anteriormente y **está** basado en las evaluaciones propias del examen nacional. Es administrado por los gobiernos provinciales y las autoridades locales.

Luego de la medición empírica, los autores encuentran que ser un ejemplo, desarrollar experiencia, cuidar lo que se dice, ser valiente y honesto, son principios de acción derivados del confucianismo y de la base filosófica que regula las interacciones extra profesionales (concretamente, las familiares). Y los candidatos al servicio civil deben demostrar su capacidad para reproducirlas en el ejercicio de su profesión, pues, son formas de pensamiento comunes a la mayoría de los ciudadanos e integran también principios concernientes a la armonía taoísta, entre los cuales podemos mencionar: Seguir el camino en la acción pública, ser Yin y Yang tanto en el trabajo como en la vida, educar los sentimientos, ser interior y exterior. Con el propósito de “unificar los valores personales y públicos como el Yin y Yang que se entremezclan en el pensamiento chino”

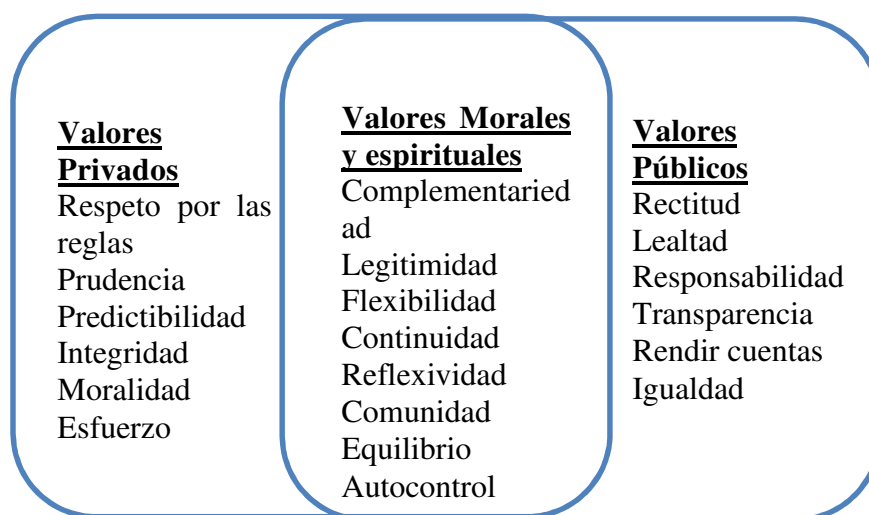
La rectitud moral y la ritualización de los principales valores espirituales (respeto por la familia, por los ancestros, inacción) han permitido acercar a la población a los funcionarios públicos de modo tal que éstos son considerados como familiares.

Por otro lado, la tradición burocrática china, reforzada por la era comunista, anima a la población a hallar espacios de libertad frente a reglas oficiales que parezcan demasiado rígidas. Por lo que la honestidad de los funcionarios públicos rara vez se ve cuestionada

cuando, en pro de los intereses de su red familiar, manipulan algunas reglas. A través de sus grupos y redes, los chinos tienden a preferir la informalidad y flexibilidad que conllevan las relaciones estrechas, para facilitar la acción efectiva. La plasticidad de los funcionarios públicos es, por ende, una cualidad que los exámenes de reclutamiento promueven.

En el pensamiento chino, el antagonismo entre lo público y lo privado no se aborda como oposición, sino como complementariedad. Esto permite considerar lo público y lo privado como nociones dinámicas que influyen mutuamente entre sí.

**Figura 1: Valores Promovidos por el Servicio Público Chino**



Fuente Elaboración propia

Como se puede apreciar, las evaluaciones del servicio civil demuestran características de una gestión a priori del desempeño de los servicios públicos, pues, se basan en los valores que son comunes tanto al público como a los funcionarios públicos. Independientemente de si esta forma de gestión es deliberada o no, describe un modo de operar que concede un rol mucho más significativo al proceso (el cómo) que al resultado (el qué). Esto es representativo del pensamiento y la cultura de China, y podría inspirar los cambios en la gestión que la teoría del “nuevo valor público” pretende desencadenar. Una potencial línea de desarrollo de la base teórica y práctica de esta propuesta yace en la superación de la “lógica de resultados” del New Public Management, para poner mayor énfasis en la “lógica del valor”.

## b) Valores laborales como predictores de rotación y desempeño

Weiwei Zhang y Huixiong Chen (2015), explican que el desempeño de los funcionarios afecta en forma directa la eficiencia de la labor del gobierno y la calidad de vida de sus residentes (Mingzheng & Man, 2014). En tal sentido cobra importancia la implementación de políticas para reducir la rotación y mejorar el desempeño de los funcionarios públicos.

Los autores demuestran que el desempeño de los funcionarios públicos se ve afectado por factores multidimensionales (Hongming & Jianqiao), entre los que destacan los valores laborales de los funcionarios públicos. Citan estudios en los que se evidencia que existe una correlación significativa entre dichos valores y los resultados de las evaluaciones de desempeño (Frieze, Olson, Murrll & Selven, 2006; Locke & Henne, 1986; Shapria & Griffith, 1990).

Particularmente Yunxiang (2014) encuentra que los efectos de los valores sobre la satisfacción laboral aparecen principalmente en las actitudes laborales, las intenciones y objetivos, y después en el comportamiento y el esfuerzo.

Afirman que el sistema administrativo, la cultura tradicional, y el grado de desarrollo económico de China difieren significativamente de los de otras economías. Además, al interior de esta cultura y sistema, la carrera de servicio civil requiere un fuerte espíritu de dedicación y un tipo muy específico de dominio moral; que probablemente estén muy relacionados con los valores laborales.

Según explican, las investigaciones revisadas muestran que, así como el desempeño, la intención de renuncia también está estrechamente relacionada con los valores laborales y que estos pueden ser un buen predictor de la intención de renuncia (Brenner, 1988; Dongjian & Minhua, 2009; Kanchie & Unrch, 1989). Cuando los empleados son incapaces de conjugar sus valores laborales con las demandas de su carrera, pueden empezar a manifestar insatisfacción e intenciones de renunciar.

Expresan que, tal como existe en occidente<sup>5</sup>, los estudiosos chinos desarrollaron definiciones propias de valores laborales. Wenquan, Liluo y Ligana (1999) consideran que los valores laborales son un tipo de creencia y actitud hacia la elección ocupacional, o la proposición de valor en la vida profesional de las personas. Y, dado que esta definición se halla en el marco de las necesidades de los individuos respecto del trabajo, Hua y Xiting (2000) proponen que los valores laborales configuran una escala para medir la valoración que un empleado hace de su carrera.

Shenghua y Xue (2005), por su parte, mediaron ambos conceptos y dividieron los valores laborales entre valores fijados en el propósito (valores intrínsecos, de tipo motivacional e implícito) y valores fijados en el método (valores extrínsecos, de tipo condicional y explícito).

En cambio, Na y Chaoping (2009) definen los valores laborales como un conjunto de creencias y conceptos de importancia variable. Para ambos autores, los valores son una función instruccional de las elecciones del individuo y un evaluador de las conductas relativas al trabajo.

Ellos relacionan las necesidades laborales con los valores del individuo. Explican que diferentes grupos de personas presentan diferentes estructuras de valores laborales. Es así que, por ejemplo, quienes desempeñan ocupaciones en el sector público presentan una fuerte preferencia por la estabilidad y la seguridad laboral, es así que dan prioridad a los aspectos de estabilidad y protección.

Por su parte, los autores Weiwei Zhang y Huixiong Chen (2015), a partir de las escalas ya existentes, elaboraron una escala de valores que aplicaron a funcionarios públicos de la ciudad de Hangzhou, con la cual lograron identificar seis factores que, no sólo

---

• <sup>5</sup> La estructura bidimensional de Rockeach (1973), Las estructuras tridimensionales de Super (1980), Elizur (1984) y Manhardt (1972). Otros autores llegan a plantear estructuras con cuatro dimensiones (Schwartz, 1999), cinco (Taylor &Thompson, 1976) o más (Holland & John, 1997).



explican los valores predominantes en los trabajadores del sector público, sino que son responsables del 70,940 % de su varianza. Dichos factores son los siguientes:

- Factor 1, Autorrealización: Ambición y aspiración, sensación de logro, validación y otros.
- Factor 2, Armonía Interpersonal: Características y calidad moral del supervisor según lo esperado, relaciones armoniosas con los compañeros, ser tratado con respeto, y otros.
- Factor 3, Orientación Utilitaria: Buena compensación, beneficios, status social y otros.
- Factor 4, Crecimiento Personal: Acumulación de experiencia laboral, existencia de desafíos, y promoción del desarrollo personal.
- Factor 5, Confort y Estabilidad: Rutinas regulares, cómodos ambiente y condiciones de trabajo, cercanía y comodidad del transporte al trabajo.
- Factor 6, Autonomía y Flexibilidad: Horarios flexibles, contenido y programación flexible del trabajo.

Como se puede apreciar, el conocimiento de los valores predominantes en los colaboradores internos puede ser de gran utilidad, pues, permite desarrollar programas de mejora del desempeño así como diseñar mecanismos de incentivo y programas de desarrollo, que contribuirán a reducir la rotación del personal.

### **C) Competencias y predicción de desempeño**

El psicólogo estadounidense David C. McClelland (1973), considerado como el iniciador del enfoque por competencias, cuestiona que los conocimientos sean buenos predictores del éxito de las personas en las organizaciones. Para él, las capacidades deben evaluarse de una manera más flexible, que incorpore capacidades (como el liderazgo, la paciencia o la habilidad para comunicarse), las cuales, no se centren sólo en elementos como la inteligencia o el conocimiento, sino que permitan mejores predicciones de desempeño.

Hay que resaltar que, en su momento, su influencia fue decisiva para el tránsito de los conocimientos a las competencias. A tal punto, que, luego de su artículo, las evaluaciones comenzaron a enfocarse cada vez más en las habilidades. Y, actualmente, el enfoque

por competencias es considerado como un modelo moderno y flexible, y, por lo tanto, mejor predictor de desempeño.

Varios autores, continuando con sus planteamientos, han desarrollado propuestas de competencias. Podemos citar, por ejemplo, a Richard Boyatzis (1982), antiguo director del Hay Group, para quien las competencias laborales son características personales que llevan a un desempeño eficaz. Le Boterf (2001), por su parte, las operacionaliza como una combinación de recursos propios y recursos del ambiente que desembocan en un nivel de desempeño. Y el Servicio Civil del Reino Unido define las competencias como “habilidades, conocimientos y conductas requeridas para desenvolverse eficientemente en un determinado trabajo, rol o situación” (Ministry of Justice, s/f).

El Grupo de Recursos Humanos de Empresas Públicas de Uruguay (2007), por su parte, enfatiza que, a fin de lograr una mejor medición, las competencias deben ser manifestaciones observables, pues, no se trata sólo de conocimientos, ni tampoco sólo de habilidades.

Adicionalmente, se considera que las competencias implican no sólo saber realizar tareas en contextos específicos y controlados, si no también poder desenvolver en situaciones menos estructuradas (Levy-Leboyer, 1997).

Como vemos, existen varias posturas en relación a las competencias laborales. Y, pese a las diferencias conceptuales que puedan existir, es innegable que su medición es relevante, pues, trae beneficios para las organizaciones, para los directivos y para los trabajadores (Ministry of Justice, s/f):

A) Para las organizaciones:

- a. Permite diseñar los requerimientos en base a las necesidades observadas y asegurar que se recluta a los trabajadores que realmente se necesita, en base a sus capacidades.
- b. Motiva a que el trabajador comprenda mejor a la entidad y se integre a ella.

B) Para los directivos:

- a. Brinda a los directivos mayor claridad al momento de evaluar el desempeño de sus trabajadores, ya que el rol y las funciones serán definidos por competencias.
- b. Permite compartir un lenguaje común con sus empleados.
- c. Los directivos son capaces de planificar u ofrecer capacitaciones a sus empleados, en base a las habilidades que ellos necesitan mejorar.
- d. Permite que se adopten decisiones imparciales en relación a los incrementos salariales, ascensos, entre otros elementos.

C) Para los trabajadores:

- a. Los trabajadores tienen claro qué capacidades se busca en ellos y actúan de manera correspondiente.
- b. Son reconocidos en base a sus competencias y capacidades, las que pueden ser monitoreadas apropiadamente.
- c. Permite que los trabajadores mejoren aquellas habilidades que resultan decisivas para su progreso laboral o para conseguir un mejor trabajo.

**D) Discutiendo la medición de competencias**

Cira y Benjamin (1998), citados por Ingraham & Getha Taylor (2005) proponen diferentes modelos de competencia, en referencia al servicio civil americano:

- Modelos de competencias centrales: Abarcan las habilidades y conductas que requiere la organización en su conjunto y por ende están estrechamente alineadas con la misión, visión y valores de ésta.
- Modelos de competencias funcionales: Se construyen en torno a funciones organizacionales clave (finanzas, tecnología, etc) y aplican a trabajadores que desempeñan esa función particular.
- Modelos de competencias propias del rol: Incluye a todos los individuos que desempeñan un trabajo determinado a través de todas las funciones (administradores de finanzas y de tecnología).

Ulrich et al (1999) señalan cuatro atributos clave de los marcos efectivos de competencias centrales: 1) Establecen una dirección; 2) Demuestran carácter personal; 3) Movilizan el compromiso individual y 4) Generan capacidad organizacional. Según la teoría actual,

los marcos efectivos deben marcar una dirección para los objetivos futuros y orientarse hacia el desarrollo de la carrera, considerando las diferencias de género en la medición del desempeño.

Según Igraham (2005), todos estos enfoques pueden hallarse en marcos de competencias de todo el gobierno federal americano, a la par que todas las condiciones que dificultan su implementación. No obstante, hay importantes ejemplos de continuos esfuerzos para establecer marcos generales de competencias centrales, que incorporan componentes críticos de las teorías mencionadas anteriormente. Por ejemplo, cita las propuestas de algunas agencias: (Dónde)

- U.S. Government Accountability Office (U.S. GAO)- Modelo de administración del capital humano: Considerada como una de las más sofisticadas, plantea que la efectividad de la fuerza de trabajo y estrategias de planeamiento de sucesión también deben considerar las competencias que serán necesarias a futuro. Es así que propone cuatro “piedras angulares” del capital humano: 1) Liderazgo; 2) Planificación estratégica del capital humano; 3) Adquisición, desarrollo y retención del talento; y 4) la creación de culturas organizacionales orientadas a lograr resultados.
- Office of Management and Business (OMB): Su modelo busca “llegar a verde”, creando capacidad en cuatro áreas: 1) Capital humano (incluye el desarrollo del liderazgo); 2) Administración financiera; 3) Integración de medidas de desempeño y presupuesto; 4) Gobierno digital. Adicionalmente, la OMB está desarrollando la gestión del conocimiento y el uso creciente del Sourcing competitivo, pues, la agenda administrativa del presidente plantea que una clara construcción de los marcos de competencias es una forma de ayudar a las agencias a determinar si se debe desarrollar internamente la capacidad para una tarea, o si es mejor adquirirla mediante outsourcing.
- Global Satellite Services Provider (SES): Esta compañía trabaja un modelo de nivel gubernamental. Postula que sus requisitos de competencias permiten evaluar la presencia de las amplias habilidades ejecutivas que garantizan un buen desempeño en cualquier cargo. Sus miembros se entrenan para desarrollar estas habilidades y hasta hace poco, la OPM (Office of Personnel Management) reforzaba sus requerimientos mediante un proceso de re-certificación.

Como se puede apreciar, la dependencia en conceptos relativos a los marcos de competencia y competencias centrales es característica de los altos niveles del gobierno federal. Por tanto, en este punto cabría preguntarse qué influencia han ejercido estos niveles de gobierno en el ámbito de las agencias.

Al respecto, según Ibrahim (2005), se puede decir que, en el servicio público americano, la descentralización de la planificación y funciones del capital humano se ha generalizado, sobre todo en la evaluación, reclutamiento y contratación. Sin embargo, estas áreas continúan siendo regidas por un sistema de clasificación anticuado y rígido.

En encuestas realizadas a 13 programas federales de desarrollo del liderazgo, Ingraham y Getha-Taylor (2003), citados por Igraham y Getha Taylor (2005), hallaron que todos, como parte de sus programas, incluían competencias centrales, las que eran empleadas para identificar fortalezas y abordar debilidades (individuales y organizacionales). Y, aunque no todos los programas declaran explícitamente que las habilidades y conductas en desarrollo son competencias centrales, éstas encajan dentro de los marcos tradicionales de competencias. Más aún, muchos de sus puntos específicos para cada agencia reflejan las Executive Core Qualifications de la OPM.

Sin embargo, también se evidencia la presencia de competencias no tradicionales en diversos programas. Este es el caso de aquellas competencias que contribuyen al éxito en la vida en general. Por ejemplo, los programas de desarrollo de liderazgo ofrecidos por la NASA incluyen, dentro de las áreas de competencia para un desempeño laboral exitoso y el éxito en la vida, el desarrollo de habilidades como manejo del stress, manejo de conflictos, auto control y auto conciencia. Incluso, uno de sus programas enfatiza, en su primera fase, exclusivamente el crecimiento y desarrollo individual y sólo, en sesiones posteriores, incorpora el propósito y objetivos organizacionales. Su propósito es transmitir, a otros miembros de la agencia, los conocimientos y habilidades obtenidos.

En cuanto a las habilidades políticas, Igraham (op. Cit. 2005) señala que la capacidad de negociación así como la habilidad para coordinar y trabajar en forma horizontal (a través de las distintas agencias y programas), están estrechamente relacionadas a la actividad pública. Y, aunque por mucho tiempo permanecieron ausentes de las agencias federales, han retomado su valor frente a la necesidad de gestionar “hacia arriba y hacia afuera” en el escenario público.

Orr (1998), citado en Ingraham & Getha Taylor (2005), señala que los marcos de competencias centrales efectivos deben centrarse en el futuro, pues, todos los trabajadores se enfrentan al cambio. Por ello, el anticipar y gestionar el cambio (político y de otro tipo) es fundamental para la efectividad.

Y dado que la transversalidad, coordinación y habilidades de integración, recientemente reconocidas, son términos nuevos para el léxico de competencias norteamericano, la autora propone que las habilidades políticas se conjuguen con diferentes categorías de competencias centrales tradicionales tales como cierto grado de habilidades comunicativas, flexibilidad/adaptabilidad, creatividad/recursividad, capacidad de tomar decisiones y de liderar, ya que estas áreas centrales son también esenciales para gestionar el cambio.

En cuanto a las deficiencias que aún presenta el Gobierno federal americano en el marco de las competencias, Ingraham & Getha Taylor enfatizan que resulta contraproducente centrarse exclusivamente en la cúpula de liderazgo de una organización. Para los fines de este trabajo, consideramos rescatar también algunos otros riesgos que, al respecto, añade la autora, tales como el uso de modelos y términos genéricos, el énfasis en modelos basados en teorías en lugar de basados en la conducta; el uso de modelos creados solamente por personal de Recursos humanos, y el intento fallido de incluir el liderazgo.

Al respecto, señala que, si se considera que, permanentemente, las decisiones públicas están teñidas de un alto contenido ético, su deficiencia más seria se encuentra en la incapacidad de muchos marcos de competencia para enfocarse en las dimensiones ética y moral del trabajo público.

Otros aspectos de riesgo que, según la referida autora, se debe mencionar están relacionados con la pertinencia en la aplicación de determinados marcos de competencias centrales en entidades específicas. Por ejemplo, en aquellas entidades con múltiples instancias superiores (caracterizadas, además, por sus numerosos mecanismos de control, misiones multi-dimensionales y recursos escasos) donde se pretende promover competencias de liderazgo.

Según la autora, evidencias de esta inadecuación se encontraron, por ejemplo, respecto a la “habilidad política“. Ella encuentra que el ritmo diario de trabajo, junto al número

decreciente del personal de supervisión y administración, ha llevado a enfatizar más el “sobrevivir” que el alcanzar algún objetivo de mayor nivel en muchas entidades.

Y concluye que los marcos de competencias deberán “desentrelazarse”, pues, aunque muchos de ellos plantean nociones contradictorias o exageradas acerca de las competencias requeridas para la administración pública, deben usarse sólo aquellas relevantes para la labor que los administrativos públicos desempeñan y, además, es importante el modo en que lo hacen, pues ello impacta significativamente en el reclutamiento y administración de los gestores públicos.

En este punto, podemos afirmar que no hay un modelo único. Cada país parece proponer o adaptar un modelo y medirlo de diferentes maneras (mientras unos se centran en evaluaciones 360; otros aplican cuestionarios de actitudes; y algunos otros, pruebas memoristas). A grandes rasgos, los únicos elementos comunes que –predeciblemente– comparten las diferentes aproximaciones son liderazgo, motivación, orientación a resultados, entre otros.

Por ejemplo, el Servicio Civil del Reino Unido diseñó un modelo de competencias, en el cual diferencian entre competencias base -las que todo trabajador público debe tener- y competencias profesionales -conocimientos y experticia según el trabajo a realizar. (Civil Service Human Resources, 2013; Ministry of Justice, s/f). Estas competencias tienen tres objetivos: unir o generar compromiso en los trabajadores; establecer firmemente una dirección; y generar resultados eficaces. Para esto, proveen una tipología de diez competencias, con indicadores específicos según el nivel de jerarquía del trabajador (Civil Service Human Resources, 2013; Ministry of Justice, s/f).

En Cambio, en Canadá, las provincias pueden medir las competencias de diferente manera. Así, mientras en la Columbia Británica se miden cuatro componentes que, a su vez, se dividen en subniveles según perfiles (British Columbia Public Service, s/f); en Ontario se miden dos grandes componentes: competencias conductuales y competencias técnicas, y hay todo un diccionario sobre los indicadores tangibles que deben ser medidos, los cuales se acercan a los 100 (Ontario Public Service, 2003). Y, en Alberta, se enfocan en Competencias Base y Roles Específicos, cada una con diferentes indicadores y niveles (Hay Group, 2003).

Por otro lado, en Australia, según Dickinson y Sullivan (2014), teóricamente se diferencia entre competencias técnicas, humanas y conceptuales. Incluso, se propone qué tipo de habilidades serán importantes en el futuro próximo. En este punto, por ejemplo, incluyen la necesidad de saber articular, redactar y narrar textos, o especializarse en el desarrollo de competencias relacionadas con Asia (por ejemplo, aprender chino para poder establecer relaciones económicamente beneficiosas). Aunque, lógicamente, distinguen entre competencias para generalistas y para cargos especializados.

Más en un contexto más cercano al nuestro, Aguilar Cubillo y Fonseca Sandoval, (2010), propusieron un modelo para la evaluación de desempeño en el Servicio Civil Costarricense, el cual consta de cinco dimensiones, con 17 competencias, las que fluctúan desde orden, hasta pensamiento operativo.

Asimismo, en México, CENEVAL y la Secretaría de la Función Pública (s/f) plantearon que «para fines de ingreso, capacitación, certificación, permanencia y desarrollo profesional de los servidores públicos», se debe observar las siguientes capacidades:

- a) Visión del Servicio Público, referida a la ética que deben tener los servidores públicos.
- b) Capacidades Gerenciales.
- c) Técnicas Transversales, tales como nociones de la administración pública, informática, etcétera.
- d) Técnicas Específicas, conocimientos técnicos especializados mínimos para poder desempeñarse en un puesto de trabajo.

Por su parte, en Uruguay se propone competencias básicas, competencias institucionales y competencias jerárquicas o por nivel, y se parte del supuesto que todo servidor público tiene, al menos, las siguientes funciones en común: gestión de recursos, protección y garantía de derechos del ciudadano, coordinación y cooperación; negociación y mediación social (Grupo de Recursos Humanos de Empresas Públicas, 2007).

Ahora bien, en este punto, destaca el modelo chileno, por lo que lo trataremos en el siguiente acápite.



A este punto de la reflexión teórica, debemos señalar que al parecer no existen modelos ni sistemas perfectos. Por ejemplo, si bien se suele considerar a Europa como uno de los referentes en los modelos por competencia y de la administración pública, podemos encontrar algunas críticas. Según Lodge y Hood (2004), los perfiles por competencias en lugares de Europa como Alemania o el Reino Unido, si bien son relativamente sólidos, tienen algunas limitaciones:

- a) Son muy individualizados: tienen un enfoque casi exclusivo en habilidades del trabajador como individuo y no dan importancia a las competencias necesarias para desenvolverse en un grupo, lo cual, al final, no resulta ventajoso, pues, aun teniendo a los trabajadores más brillantes, si no pueden trabajar eficazmente en equipo, no pueden garantizar resultados óptimos.
- b) Se basan en evidencia insuficiente: los estudios, por lo general, se restringen a hallazgos de estudios cualitativos, generalmente, grupos focales auto referenciales. Es decir, estudios no generalizables, con alta subjetividad y posiblemente sesgados (y, rara vez, una persona habla mal de sí misma en su centro de trabajo).

## **E) El rol que juega el conocimiento**

Parece no haber bibliografía concluyente ni abundante sobre el papel que juega el conocimiento en el desempeño, por lo que se le considera un tema controversial. (Inkpen & Crossan, 1995). Por un lado, Grant (1996), sostiene que el conocimiento es un elemento vital para la competitividad empresarial, por lo que la capacidad de gestionarlo adecuadamente resulta un aspecto clave. Por otro lado, otros autores consideran que no hay un nexo necesario entre conocimiento o aprendizaje y desempeño, ya que el conocimiento no desemboca necesariamente en conductas más eficaces; y, viceversa, un mejor desempeño no implica un mayor conocimiento (Inkpen & Crossan, 1995). Debido a ello, la hipótesis que plantea la existencia de una asociación entre conocimiento y desempeño no puede ser descartada, ni confirmada. Esto se debe a la falta de investigación empírica al respecto, pues, se tiene predilección por medir elementos más tangibles, como por ejemplo los resultados financieros de las organizaciones.

No obstante, aun sin contar con antecedentes que nos proporcionen respuestas definitivas y claras, constatamos que las evaluaciones de conocimientos siguen siendo parte de los

procesos de selección y evaluación de servidores y directivos en muchos países. En el presente estudio, este tema nos interesa de manera particular, pues, la muestra procede precisamente de un grupo de servidores públicos que se sometió a los diagnósticos propuestos por el estado peruano en el marco de la reforma del servicio civil.

### 3. ROLES DE DIRECTIVOS

En una polémica publicación promovida por el BID y editada por Carlos Losada denominada *¿De Burócratas a Gerentes?*, se ensaya aplicar las “ciencias de la gestión a la administración del estado”. Losada (1999, p.396) explica que, si bien, tradicionalmente la función de “dirigir” está vinculada a las funciones propias del ciclo de la gestión, el cual, en general, comprende: a) planificar, programar, prever, organizar, b) ejecutar, mandar, coordinar y c) controlar y evaluar, este enfoque ha sido abundantemente tratado por diversos autores de la escuela clásica desde 1906 y, hacia los años cuarenta y sesenta, se realizaron estudios para determinar la esencia del trabajo de un directivo haciendo un seguimiento a su labor. Y dichos estudios llevaron a reconsiderar las funciones directivas clásicas de un directivo, que hasta ese momento habían estado centradas en planificar, organizar y evaluar.

El referido autor (1999, p. 399) destaca el trabajo de Mintzberg (1983) quién observó en su investigación que las actividades de un directivo se caracterizan por su **brevedad, variedad y fragmentación**, lo cual genera consecuencias para su desempeño. Por ejemplo:

- Deben dedicar buen tiempo a relaciones interpersonales
- Tienen menos espacios y tiempo para la reflexión
- Reciben presión sobre sus capacidades intelectuales.

Y, dado que, por su actividad, “debe pasar de breves momentos de análisis y conceptualización a momentos de síntesis y decisión, sus capacidades cognitivas se ponen a prueba, sobre todo cuando debe responder, casi simultáneamente, a muchas demandas que exigen capacidades intelectuales de naturaleza distinta” (Lozada, 1999: p.402). Por ejemplo, reciben presión sobre sus habilidades afectivas, deben “combinar simultáneamente estados de ánimo muy distintos, si quieren dar una adecuada respuesta a las necesidades organizativas” (Lozada, 1999: 402). Además, tratan diversos temas, sin

poder profundizar en ninguno de ellos y, por lo general, gran parte de sus actividades son reactivas.

Losada (1999:403), entonces, considera que dirigir significa “el acto de dar respuesta a unas necesidades organizativas que conducen a las personas que ocupan tales posiciones a desempeñar una serie de papeles o funciones”. Según explica, (1999: 405) los estudios realizados por Mintzberg, entre los años 1983 y 1994, contrastan de una manera clara y empírica los roles que le conciernen a un directivo de manera general. Por ello, sistematiza dichos estudios, planteando los roles del directivo, relativos a toma de decisiones, gestión de la información, relaciones interpersonales y requerimientos de conceptualización:

**Tabla 4: Roles del Directivo**

<b>Roles relacionados con la toma de decisiones</b>	
Resolución de conflictos	Debe enfrentar crisis o conflictos imprevistos, que pueden ser variados y un factor importante es el tiempo de resolución. Se trata de un rol reactivo.  “Algunos autores (cf. Drucker) consideran que más que un rol se trata de una patología, pues le impide al directivo ser proactivo y anticiparse a los acontecimientos”. (Losada, 1999, p. 405).
Emprendedor o innovador	Una decisión final es el resultado de muchas decisiones y acciones previas que llevan a solucionar un problema o emprender una mejora. El directivo puede estar implicado directamente en cuatro niveles: delegación, autorización, supervisión directa y gestión directa. Este rol es diferente según los puestos directivos.
Negociador	Es una parte esencial de la gestión, según Mintzberg, pues, “el directivo actúa como cabeza visible de la organización, aportando credibilidad a los actos, representándola exteriormente y, finalmente, comprometiendo recursos durante la negociación en su calidad de asignador de los mismos”. (Losada, 1999, p. 407).
Asignador de recursos	Rol relacionado con el de establecer prioridades. Comprende tres instancias: programación del tiempo, programación del trabajo y autorización de acciones. Cuando se asignan recursos se percibe claramente las prioridades reales en una organización.
<b>Roles relacionados con la gestión de la información</b>	
Monitor	Este rol podría definirse como: “el conjunto de comportamientos orientados a buscar o recibir información relevante para el funcionamiento de la organización”. (Losada, 1999, p. 408), y

---

	para su futuro, así como con las variables relacionadas con ella (entorno). En este punto, resulta relevante la información que el directivo recibe de manera informal (sobre todo de manera verbal desde dentro o fuera de su organización, a través de contactos personales). Ello, por cuanto, dicha información tiene por finalidad mejorar sus funciones, propagarlas en la organización como difusor, transmitir las como portavoz y favorecer la construcción de modelos mentales (conceptualización).
Difusor	Algunos directivos la perciben como un rol secundario, pero es importante pues mediante la difusión de la información se orientan las decisiones y acciones de los subordinados.
Portavoz	Este rol consiste en el conjunto de comportamientos del directivo orientados a transmitir información fuera de la unidad dependiente, ya sea dentro de la institución o fuera de ella. Su importancia radica en que lo ayudará a cumplir con su rol monitor y de enlace, pues, le permitirá conseguir apoyo y obtener legitimidad.
Control	Son necesarios los mecanismos de control sobre el trabajo de las personas y las unidades enteras para conseguir el cumplimiento de los objetivos de una organización. Estos mecanismos pueden ser: creación de sistemas de información (sistemas de gestión, que pueden ser de planificación y de control), diseño de estructuras (al establecer responsabilidades y jerarquías) o de directrices ad hoc (medio más directo).

---

#### **Roles relacionados con la gestión de relaciones interpersonales**

---

Enlace	Esta función es definida como el “conjunto de comportamientos orientados a crear, mantener y usar una red de contactos a través de los cuales se pueda conseguir información y respaldo para la consecución de los fines organizacionales”. (Losada, 1999, p. 411). Dado que el directivo es enlace entre la organización y las personas y grupos situados fuera de la institución, su desempeño puede entrañar un problema ético cuando su objetivo no es la mejora del servicio público o la institución, sino sus intereses personales. Es ahí donde se configura el tráfico de influencias. De ahí que este rol permite que el directivo filtre la información dentro de una organización
Representación	El directivo tiene el rol de representar a la organización
Líder intraorganizativo	<p>Se refiere a las relaciones interpersonales del directivo con los subordinados, en lo que compete a orientarlos en lo referente a finalidades, valores, comportamientos aceptados y motivación. El armonizar las necesidades e intereses personales con los de la organización se convierte en un elemento clave para lograr la eficiencia y eficacia en una organización.</p> <p>Este liderazgo se diferencia del político, pues, las relaciones se entablan con el entorno. En cambio, “el liderazgo político encuentra su fundamento en el logro de la legitimidad, oportunidad y buen manejo de los medios de comunicación, entre otras cosas.”(Losada, 1999, p. 413).</p>

### **Roles relacionados con requerimientos de conceptualización**

Conceptualización (conceiving)	“Este involucra el conjunto de actividades orientadas a construir, con toda la información disponible, modelos mentales y conceptos que le permitan al directivo interpretar y entender lo que sucede, así como especular con hipótesis. Este rol implica generar criterios para la toma de decisiones y definir planes para la acción”. (Losada, 1999, p. 413).
--------------------------------	--

Fuente: Adaptación y resumen propio basado en Losada, 1999: 404-413

Según el autor, los anteriores roles son comunes a los directivos, pero su ejercicio, frente a situaciones y contextos distintos, no genera los mismos resultados. Tal es así, que las mismas actitudes, habilidades y conocimientos, en diferentes organizaciones, traen como consecuencia efectos diferentes. Indica que los puestos directivos tienen sus peculiaridades, lo cual provoca que se diferencien de otros puestos, ello debido a los siguientes factores o variables:

**Tabla 5: Variables que Influyen en los Puestos Directivos**

<b>Variables</b>	
Vinculadas al puesto	Elas son: tipo de organización de la unidad del directivo; tamaño y antigüedad de la unidad subordinada; sistema técnico utilizado, nivel del puesto, función monitoreada, cultura organizativa imperante en la unidad y clima laboral y tipología de relación con superiores y subordinados.
Vinculadas al entorno del puesto de trabajo	Involucra el entorno, la configuración organizativa en la que halla el puesto, las relaciones con los superiores, y otros directivos, el tamaño y la antigüedad, la cultura y clima laboral, el sector o subsector económico, estructuras de mercado propio del sector y el nivel de competitividad, situaciones coyunturales económicas, la cultura del país de donde proviene la organización o el directivo.
Vinculadas a la persona	Relacionada con las características biológicas y el perfil psicológico del directivo, status social y determinantes socioeconómicos, formación recibida y tiempo que ocupa el puesto. El carácter del directivo se imprime sobre sus funciones.

Fuente: Losada (1999: 414-415)

El trabajo de Losada destaca, fundamentalmente, porque él investiga y reflexiona de manera concreta sobre la dirección pública. De su análisis referido a las peculiaridades de la función directiva en el ámbito público, se desprenden algunos roles que adquieren mayor importancia (Losada, 1997)

**Tabla 6: Roles de los Directivos Públicos**

Roles	
Resolución de conflictos y asignación de recursos	Es más común entre los puestos medios de la administración pública, y se da menos en a nivel de puestos políticos.
Trascendencia de los roles de control	El directivo debe tener una habilidad especial en el diseño y uso de los sistemas de control y el desempeño de los roles de control. Ello conllevará a una mejor toma de decisiones y una mayor presión hacia la racionalidad técnica, la cual influirá en una mayor capacidad organizativa de aprendizaje, así como en el funcionamiento eficiente de las organizaciones públicas.
Importancia de los roles del directivo externos a la organización y especialmente su papel de enlace	La naturaleza interorganizativa de los problemas públicos hace necesario que se privilegie el rol de enlace, el cual está muy relacionado al de negociación y portavoz. El liderazgo político es un rol externo y marca la diferencia entre los altos puestos privados y los públicos, y se da en menor medida en los puestos directivos públicos. En el mundo anglosajón se denomina politics “el conjunto de actuaciones orientadas a crear coaliciones en favor de una determinada acción o política pública, a ganar legitimidad, y a crear un entorno favorable que permita el desarrollo de esa política pública”. (Losada, 1999: 417).
Rol de conceptualización y diseño	<p>La gestión pública requiere desarrollo y revisión constante de los marcos conceptuales amplios y complejos que permitan conocer como es la realidad y para poder actuar en ella. (conceiving de Mintzberg).</p> <p>Metcalfe (1990) agrega que, “los líderes públicos deben afrontar la actividad política como una labor creativa a través de la cual se formulan nuevas visiones y nuevos valores de los cuales sea posible derivar futuros objetivos y estrategias que a su vez pueden concretarse en nuevos dispositivos para dar tratamiento a los problemas sociales”. Afirma que el public management es más gestionar por diseño que dirigir, su labor es diseñar y rediseñar sistemas que se adapten a los problemas públicos. Razón por la cual existe sobre el directivo una gran presión de las capacidades intelectuales de análisis, elaboración de modelos y síntesis. Unidos a este rol, se hallan el liderazgo en su versión más organizativa (crear visión compartida) y el innovador o emprendedor.</p>
Rol de líder	El directivo debe afrontar problemas que provienen del diseño constitucional de la administración pública y sus valores y sobre todo de su interpretación: los defendidos por las políticas gubernamentales, los intereses generales y la legalidad vigente (que por lo general no coinciden). No es frecuente el consenso entre fines y medios de las políticas públicas. Como afirma March (citado por Metcalfe, 1990:23) "los valores y preferencias frecuentemente se forman del proceso de diseño y puesta en marcha de la política" y en función de los múltiples intereses de los actores que participan". (Losada, 1999: 420).

Fuente: Organización propia según Losada, 1999: 416-421.

Desde la perspectiva organizacional, Losada perfila tres aportes significativos del directivo a la organización y plantea que debe actuar en tres ámbitos o áreas para conseguir el impacto deseado de la política pública, lo cual sólo será posible si coinciden:

1. Estrategia o política pública bien diseñada. Establecimiento de objetivos macro y las políticas que nos llevarán a alcanzarlos. A otro nivel, se trata de objetivos intermedios o planes de acción.
2. Capacidad de gestión. Potencial para articular recursos humanos, financieros y organizativos para alcanzar objetivos de la política pública, a través de sistemas de gestión, de estructuras, de información etc. Los roles de asignación de recursos, gestión de anomalías, difusión y control
3. Crear un entorno que autorice o tolere y/o favorezca la política pública, mediante coaliciones. Para ello, debe identificar a los stakeholders, por lo que, en este punto, destacan sus roles de liderazgo “político”, enlace, negociador y portavoz.

El planeamiento de estos tres ámbitos, como condiciones de impacto de la política, tal vez sea el aporte de Losada con mayor trascendencia en el tiempo.

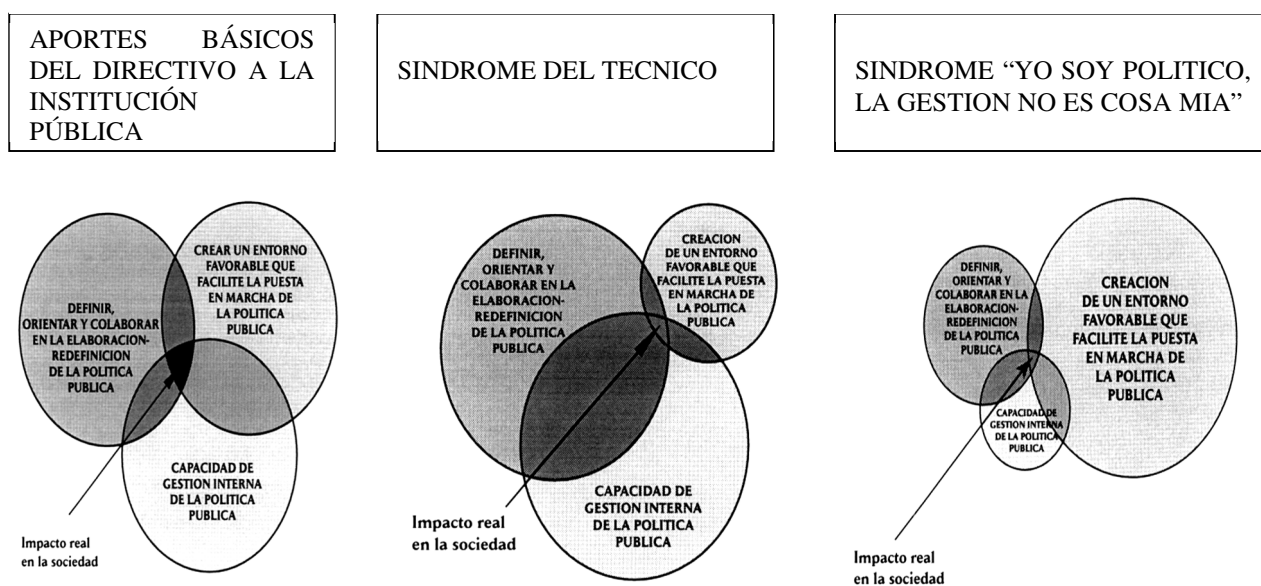
Según el mencionado autor, el directivo debe trabajar en estos tres ámbitos para conseguir el impacto deseado. Si descuida alguno, se producen desequilibrios y una pérdida de impacto de la política pública. De manera didáctica y gráfica, Losada (1999: 426) representa la ausencia de alguno de los tres componentes anteriores como “síndromes” que afectan el impacto final de la política, los que en forma resumida representaremos en el siguiente cuadro:

**Tabla 7: : Síndromes que Afectan la Gestión Pública**

Ámbitos Síndrome	Estrategia o política pública	Capacidad de gestión	Crear u entorno que autorice o tolere y/o favorezca la política pública	Impacto final
Síndrome del Técnico	Buena definición	Buena	Incapacidad de gestión	Muy reducido
Síndrome del político “Yo soy político, la gestión no es cosa mía”.	Deficiente definición	Baja	Buena capacidad de gestión	Muy reducido

Fuente: Losada, 1999: 426

**Figura 2: Síndromes que Afectan la Gestión del Directivo del Sector Público**



Fuente: Losada (1999: 426)

Según Losada (1999), Mitrani (1992) desarrolla uno de los primeros planteamientos respecto a los directivos del sector público, pues él es quien define la competencia como "una característica subyacente en una persona que está causalmente relacionada con una actuación exitosa en un puesto de trabajo" (Mitrani et al, 1992:25, en Losada, 1999: 425); y estas características permiten diferenciar a un trabajador con desempeño excelente, del promedio; a un eficiente, de un ineficiente.

Las competencias se originan en:

- Motivaciones (necesidad subyacente a una forma de pensar, que impulsa, orienta o selecciona la conducta)
- Rasgos del carácter (predisposición general a conducirse o reaccionar de un modo determinado)
- Concepto de sí mismo (conjunto de actitudes o valores con los que una persona se identifica)
- Conocimientos (hechos y procedimientos tanto técnicos en el nivel interpersonal) o capacidades cognoscitivas
- Conducta individual (habilidades observables y ocultas)



Además, Mitrani, dentro de las competencias para directivos, diferencia aquellas que pertenecen a los altos directivos, de “los restantes”(citado en Losada, 1999: 426), que resumimos de la siguiente manera:

**Tabla 8: Competencias Necesarias para Todo Directivo**

<b>Para Altos Directivos</b>		
<b>Competencias</b>	<b>Definición</b>	<b>Relacionado al rol</b>
Razonamiento estratégico	Capacidad de comprender rápidamente las tendencias cambiantes del entorno, las oportunidades, las amenazas, así como los puntos fuertes y débiles de la propia organización, para que pueda determinar la respuesta estratégica óptima.	Conceptualización Monitoreo Innovación
Liderazgo para el cambio	Capacidad de comunicar una visión atractiva de la estrategia de la organización, que impulse a quienes se ven de una manera u otra afectados por ella (transfiriéndoles una auténtica motivación y dedicación) a actuar como patrocinadores de la innovación y del espíritu emprendedor, y a asignar, de modo óptimo, los recursos para introducir los cambios que van siendo necesarios en el cumplimiento de la estrategia.	Liderazgo Difusión Portavoz Asignación de recursos
Gestión de las relaciones	Capacidad de establecer relaciones e influenciar a aquellas redes formadas por personas, cuya colaboración es necesaria para el éxito de la organización, pero sobre las que no se posee una autoridad formal. Este es el caso, por ejemplo, de los legisladores y grupos de presión, entre otros.	Enlace
Directivos restantes		
Fiabilidad	Predisposición y capacidad para cambiar las estructuras y procesos de dirección cuando sea necesario, con el fin de poner en práctica la estrategia que la organización requiere	Control
Introducción del cambio	Igual que Liderazgo para el cambio. Se resalta el cambio de los grupos de trabajo	Comunicación Liderazgo
Sensibilidad interpersonal	Capacidad de comprender y valorar las contribuciones de personas diversas	Relaciones interpersonales

Fuente: Elaboración Propia

Asimismo, en los años noventa Losada destaca el trabajo de Bethell-Fox (Mitrani et al, 1992:76), quien identifica **20 competencias genéricas** para cualquier puesto -sea directivo o no-, las que parecen conducir a un desempeño superior: roles técnicos, profesionales, comerciales y de dirección: (Losada, 1999: 427-429)

**Tabla 9: Competencias Genéricas para Cualquier Puesto**

	Competencias
Personales	Motivación por el logro
	Preocupación por el orden y la calidad
	Iniciativa
De ayuda y servicio	Búsqueda de información
	Sensibilidad interpersonal
	Orientación hacia el servicio cliente/usuario
De influencia	Impacto e influencia
	Conocimiento organizativo
	Construcción de relaciones
Gerenciales	Desarrollo de personas
	Dirección de personas
	Trabajo en equipo y cooperación
Cognitivas	Liderazgo interno
	Pensamiento analítico
	Pensamiento conceptual
Psicológicas	Conocimientos y experiencia
	Autocontrol
	Confianza en sí mismo
	Comportamiento positivo ante el fracaso
	Compromiso con la organización
	Delegación
	Trabajo en equipo
	Transferibilidad

Fuente: Losada, 1999: 427-429

Por otro lado, Martínez Puon (2011), desde la perspectiva latinoamericana parte del principio de que el directivo público, dentro de una estructura burocrática, es el responsable de tener la capacidad de interpretar y llevar a cabo las políticas (derivadas de los políticos), por medio de un cuerpo de servidores públicos profesionales (regularmente miembros de una estructura administrativa profesionalizada). Y considera que, entre sus principales características, se encuentran las de ser líder y visionario del proyecto o programa a su cargo, portavoz de los avances alcanzados, interlocutor y negociador con actores internos y externos, coordinador y evaluador de todas las actividades realizadas y gestor de resultados en el marco de la rendición de cuentas.

Es evidente que, para hacer frente a esta tarea, es necesario cierto perfil, por lo que Rafael Catalá Polo (2005, citando a J. Valero), considera que algunas de las características

necesarias para ello deberían ser: La orientación al riesgo, el espíritu innovador, la automotivación, la capacidad de análisis, la capacidad de formular estrategias, la capacidad para dirigir equipos y la capacidad para gestionar conflictos. No obstante, también ha de tenerse en cuenta la opinión de Martínez Puón (2011), quien señala que dicho perfil debe ser de carácter contingente, dada la “multiplicidad de especies” que se hallan bajo la denominación genérica de directivo público. Según añade, la intensidad con la que alguna de estas características ha de estar presente en el perfil de competencias del directivo guardará relación estrecha con la organización en la que se desempeñe el directivo. En otras palabras, los requerimientos del perfil de competencias deben responder a la realidad de la actividad directiva (compuesta, a su vez, por factores como la autonomía en la actividad, la incidencia política de la gestión, el volumen de recursos gestionados, etc.).

#### **A) El papel de la motivación en el servidor público**

Por otro lado, la motivación hacia el trabajo resulta tan importante como las competencias o habilidades del trabajador, especialmente en el Sector Público, pues, un servidor hábil pero desmotivado podría ser menos productivo (Perry, 1996). Desde otras perspectivas, esta motivación es equiparada con la competencia de vocación pública, o vocación de servicio.

Perry (1996), en la década de los noventa, en EE.UU propone su modelo de *Public Service Motivation (PSM)*, enfatizando que en el servidor público hay un impulso de ayudar a otros a mejorar su situación, por encima a maximizar las utilidades, pues los trabajadores del sector público tendrían una mayor motivación para alcanzar un bien común.

Por ser relativamente nuevo, existen diferentes definiciones de este constructo. Así, Perry & Wise (1990) definen a la motivación en el sector público como “la predisposición de un individuo a responder a motivos basados únicamente en organizaciones o instituciones públicas”. Según lo referidos autores, esta predisposición incluye aspectos racionales (maximización de recursos), motivos basados en la norma (perseguir un bien común) y aspectos emocionales (deseo de ayudar al otro). Además, recalcan, no es lo mismo trabajar para el sector público, que para el privado.

Por su lado, Brewer & Selden (1998) la definen como “motivos fuertes para realizar servicios públicos, comunitarios y sociales significativos”. En cambio, Rainey & Steinbauer (1999) indican que es una “motivación altruista general para servir los intereses de una comunidad de personas, de un estado, de una nación o la especie humana”. En ambos casos, se intenta resaltar el aspecto altruista de los trabajadores públicos, el cual, según estos autores, es un motor para que sean eficaces.

Ya en este siglo, Vandanabeele (2007) la conceptualiza como “creencias, valores y actitudes que van más allá del interés por uno mismo y del interés por una organización, (los cuales están) concernidos por el interés de una entidad política más grande”.

Por otra parte, Brewer, Selden & Facer (2000) indagaron, en una muestra pequeña, acerca de las percepciones de los individuos con respecto a la motivación en el sector público. Así, encontraron, a grandes rasgos, cuatro motivos que eran percibidos como importantes para trabajar en el sector público: a) samaritanos (oportunidad de ayudar a los demás); b) comunitarios (sentido de deber cívico); c) patriotas (elementos más grandes que uno mismo, el bien de todos) y d) humanitarios (sentimiento de justicia social por encima de todo).

Mientras tanto, otros autores han centrado sus esfuerzos en explicar cómo se mide la motivación en el sector público. Perry (1996), por ejemplo, propuso el primer instrumento de medición de la PSM. Se trató de una escala de 24 ítems, que incluía cuatro dimensiones (aunque, inicialmente, fueron postuladas seis dimensiones). Estas dimensiones fueron: a) atracción a la elaboración de políticas, b) compromiso con el interés público, c) compasión y d) sacrificio personal. Cabe resaltar, que esta escala de 4 dimensiones obtuvo buenos resultados psicométricos.

Más de una década después, Coursey & Pandey (2007) generaron una escala basada en la de Perry, pero eliminando la dimensión de sacrificio personal. Esta versión abreviada también dio buenos resultados psicométricos.

Para ampliar lo hallado hasta el momento, Perry, Brudney, Coursey & Littlepage (2008) pusieron a prueba la escala original tetradimensional de Perry. Esta vez, aplicándola a un grupo de personas involucradas activamente en servicios, voluntariados o acciones para

el bien comunitario, pero que no hayan trabajado profesionalmente como administradores públicos, con lo que encontraron un adecuado ajuste a su modelo.

Intentando realizar un contraste, Vandanebeelee (2008) comparó su modelo teórico con el de Perry (1996) en una muestra de servidores civiles belgas. Concluyó que el modelo de Perry es válido, aunque sugirió que se incluya una dimensión más: *gobernanza democrática*. Como sabemos, en cada contexto cultural pueden surgir nuevos factores, por lo cual no se puede simplemente extrapolar constructos y teorías.

Finalmente, Kim (2009) aplicó la escala de Perry (1996) en Corea del Sur, encontrando resultados adversos: se mantenían las cuatro dimensiones, pero se debía eliminar 10 ítems. Encontró mejores resultados, eliminando la dimensión *atracción hacia la elaboración de políticas*. Argumentó que, en Corea del Sur, este aspecto no es relevante para los servidores públicos, haciendo énfasis en la consideración de aspectos culturales.

En este punto, podríamos formular una pregunta: ¿Se podría generalizar el constructo “public service motivation”? Al respecto, se puede decir que, si bien se ha encontrado que las bases de la teoría y el instrumento de Perry (1996) son válidos en contextos diferentes, también se ha hallado que hay factores, los cuales deben añadirse o restarse, según el país de estudio.

Por ejemplo, Vandanebeelee y colaboradores (2004) compararon resultados obtenidos en EE.UU, Francia y Holanda. Y en los dos últimos casos, sugirieron factores adicionales a los cuatro originales: religión, valores democráticos y tradición y prestigio del Servicio Civil, pues, en países como Francia y Holanda, el Servicio Civil es muy respetado y prestigioso.

Por su parte, Infeld y colaboradores (2009) estudiaron las percepciones y motivaciones de estudiantes de maestrías en administración pública en China y en EE.UU. En China, los estudiantes mostraban más inclinación hacia un tipo de motivación extrínseca (buen salario, oportunidad de línea de carrera, beneficios laborales), mientras que en EE.UU tendían más hacia la motivación intrínseca (altruismo, desafío personal, etc.).

En este punto, cabe mencionar que varios autores (Huston, 2006; Buelens & Van den Broeck, 2007) han concluido en que las motivaciones orientadas hacia ayudar a los demás

están más presentes en trabajadores públicos que en trabajadores del sector privado, implicando que, si bien los segundos pueden tener motivaciones altruistas, ello, probablemente, se da en menor grado.

Hasta el momento hemos podido apreciar que los trabajadores públicos destacan por sus motivaciones orientadas a ayudar a los demás. Sin embargo, Bright (2005) realizó una investigación para encontrar qué otras características son comunes a personas con alta motivación en el Sector Público. Y el perfil que obtuvo es el siguiente: personas de sexo femenino, con varios años de educación, directivas, y que esperan una menor compensación monetaria que los que tienen baja motivación.

En relación a la remuneración, Perry, Mesch & Paarlberg (2006) afirmaron que el pago en base a productos o desempeño, si bien incrementa la productividad independientemente del sector donde se aplique, es mucho menor en el sector público que en el privado.

Por su parte, Perry y colaboradores (2008) encontraron asociaciones significativas entre una motivación al servicio público alta (PSM) y antecedentes ligados a actividad religiosa y experiencias en voluntariado.

En relación a la motivación intrínseca, Langbein (2009) encontró que, en trabajadores del gobierno federal de los EE.UU, era mucho más importante mostrar reconocimiento y aprecio por el trabajo, que ofrecer aumentos o más dinero.

Finalmente, Delfgaauw & Dur (2010) sugieren que las entidades del Sector Público deberían enfocarse en integrar a sus filas y retener a las personas con mayor motivación por el bien común o de la comunidad, antes que en tratar de conquistar, a todo costo, a los trabajadores más capacitados y con mayores habilidades técnicas, pues, si su mayor impulsor de trabajo es la motivación extrínseca (p.e dinero, fama, prestigio) y no la motivación intrínseca (p.e ayudar a solucionar problemas comunes, altruismo, sentido de hacer el bien y ayudar a los otros), estos últimos suelen migrar al sector privado.

## **B) Evaluación del desempeño por niveles de gobierno**

Corea del Sur constituye una experiencia diferente de evaluación del desempeño y, al respecto, Seung-Bum Yang y Ador Torneo (2016) nos ofrecen una perspectiva diferente

de la evaluación gubernamental desde la experiencia en Corea del Sur. Como hemos visto antes, la adopción de sistemas de evaluación del desempeño es una práctica cada vez más difundida como pieza clave de los intentos más recientes para evaluar y mejorar la eficiencia, la efectividad y la responsabilidad de las organizaciones gubernamentales en diferentes países. Y Corea del Sur no escapa de esta tendencia, sino que, más bien, Introduce el Reinventing Government (ReGo).

El Framework Act on Government Performance Evaluation (FAGPE) del 2006 contiene las políticas centrales del sistema de evaluación y gestión del desempeño gubernamental coreano. Esta ley tiene como propósito mejorar la eficiencia, efectividad y responsabilidad, para lo cual, toma características del US Government Performance and Results Act (GPRA) de 1993. No obstante, el sistema coreano ha desarrollado características que reflejan su contexto particular, así como las características y necesidades del sector público coreano.

En principio, el escenario coreano se diferencia del norteamericano en que retiene una estructura jerárquica vertical y aún está fuertemente influenciado por la tradición de centralización política y administrativa arraigada en su historia y fuertemente enfatizada durante la reciente experiencia autoritaria contemporánea que tuvo el país desde 1960 hasta 1980. La política y burocracia coreana también se hallan fuertemente influenciadas por los valores confucianistas, los que ponen en primer lugar la armonía y al colectivo, con lo cual refuerzan una cultura de sumisión a la autoridad. Otro rasgo relevante, es el uso y desarrollo extensivo de las tecnologías de la información en muchos aspectos de sus operaciones.

La FAGPE establece dos tipos de evaluación del desempeño de las agencias centrales del gobierno: la autoevaluación y la evaluación específica. A su vez, introduce la evaluación del desempeño de las empresas públicas, organizaciones cuasi-gubernamentales y gobiernos locales.

Con respecto a las autoevaluaciones, ellas permiten recoger y procesar la información en forma mucho más eficiente y pertinente a las necesidades y condiciones propias de cada agencia u organización pública. Se complementan, en forma notable, con el planteamiento conjunto de metas, que permite fijar objetivos realistas y mejor

planificados, así como un mayor involucramiento por parte de los evaluados y mayor compromiso al trabajar en la consecución de las metas planteadas.

Un aspecto destacado del sistema de evaluación del desempeño coreano es la fuerte participación civil en los comités de evaluación específica, autoevaluación y otros. Esto aporta perspectivas nuevas a los procesos de evaluación y además sirve de garantía para la transparencia. El feedback que ofrecen los procesos de evaluación y autoevaluación se emplea para realizar mejoras en las políticas, el presupuesto y la gestión de la organización y sus recursos humanos.

Por otro lado, la evaluación del desempeño individual se realiza a través de acuerdos de desempeño entre los evaluadores y los evaluados, emulando el sistema a nivel organizacional descrito antes. Se establecen metas de desempeño, indicadores de evaluación, y el empleo de los resultados de la evaluación. El proceso de formulación de un acuerdo de desempeño contempla el establecimiento de metas de diferente nivel. El jefe de la agencia y el jefe adjunto establecen objetivos estratégicos, los que son de tipo organizacional y se centran en resultados organizacionales. Los gerentes de las secciones también establecen metas de desempeño, pero éstas se enfocan más en actividades individuales.

La participación directa del alto liderazgo político se pone de manifiesto en el rol activo del primer ministro tanto en la planificación, como en la supervisión del proceso, y el tratamiento y difusión de la información obtenida. Cabe mencionar que, a partir de las últimas reformas, el Primer Ministro comparte el rol de la determinación de métodos, estándares e indicadores de la evaluación con una contraparte civil.

El autor nos explica que el sistema coreano de evaluación se distingue de los modelos más descentralizados o menos comprehensivos propios de los países anglosajones por la amplia cobertura, estructura vertical y centralizada. Esto permite que el proceso de evaluación esté en consonancia a todos los niveles, y que los objetivos del desempeño se determinen en la cúpula y vayan desagregándose en puntos más específicos a medida que se descende en la jerarquía, pero manteniéndose siempre en relación con los objetivos planteados por el gobierno central.



En este caso, se enfatiza en el componente evaluativo, pues, las organizaciones se evalúan en función de cuán bien lograron cumplir los objetivos planteados en función de las metas estratégicas propuestas por los altos niveles del gobierno. Aquí también se diferencia de los modelos occidentales, que destacan más el desempeño o la capacidad y responsabilidad de la gestión.

La participación institucionalizada de los civiles se da a través del Government Performance Evaluation Committee (GPEC), una organización de tipo comité que constituye la principal institución de evaluación del desempeño, la cual se encarga de supervisar en todos los niveles. Al ser un comité, se apoya administrativamente en los comités de autoevaluación establecidos por cada agencia y en la oficina de evaluación y análisis de políticas. La GPEC está conformada por el Primer Ministro y un experto civil, quienes ejercen la codirección del comité; tres ministros encargados de supervisar la evaluación y 10 expertos civiles.

El comité de autoevaluación, encargado de la evaluación de desempeño anual en cada agencia, varía entre los 10 y los 30 miembros, que usualmente sirven por periodos de dos años y son designados por el jefe de la agencia. Más de dos tercios de los miembros del comité deben ser expertos civiles provenientes de la academia, el sector sin fines de lucro, y los medios de comunicación masivos.

El comité de evaluación conjunta, que establece y administra la evaluación de desempeño de los gobiernos locales, debe incluir profesionales, tanto de dentro como de fuera del gobierno. Del mismo modo, los comités y juntas de evaluación que supervisan y administran las evaluaciones de las empresas públicas y las organizaciones cuasi-gubernamentales incluyen cantidades sustanciales de miembros civiles que representan a sectores relevantes y tienen nombramientos por periodos fijos.

Finalmente, la magnífica sistematización de Seung-Bum Yang & Ador R. Torneo, nos permite destacar el sistema electrónico desarrollado por el gobierno coreano. Este sistema, orientado a la evaluación del servicio público (e-IPSES), ofrece un gran potencial, pues, hace que el proceso sea mucho más rápido, eficiente y puede generar diversos rangos de datos cuya utilización es muy variada. Aunque, según parece, aún está en sus inicios, por lo que la información generada tiene todavía mucho por ofrecer.

### **C) Autopercepción de factores que afectan el desempeño**

Si bien, en términos comparativos, no hay muchos trabajos aplicados a funcionarios del sector público acerca de los factores ligados al desempeño y productividad, en una investigación realizada en los Estados Unidos de Norteamérica, Jerry Haenisch (2012) indagó sobre los factores que afectan el desempeño y la productividad desde una perspectiva diferente.

Para ello -en lugar de aplicar escalas o cuestionarios sobre el desempeño de los servidores públicos- mediante preguntas abiertas les cuestionó acerca de la percepción que tenían al respecto. Es así que, sobre una muestra de 105 trabajadores estatales (1,5% de la población de trabajadores de Wyoming), se preguntó directamente al servidor público acerca de sus motivos o percepciones.

Según Haenisch (2012), si se exploran los factores que influyen sobre la productividad, se podrá mejorar el desempeño laboral. Además, tal como las investigaciones señalan, son pocos los factores de este tipo, y, generalmente, los trabajadores son conscientes de ellos. Entonces, para el referido autor, los factores que afectan el desempeño y productividad de los trabajadores son: liderazgo pobre o muy centralizado; conducción o guía ineficiente por parte de los jefes; dar mucho trabajo y pocas recompensas; miedo generado por la institución.

Al analizar las respuestas de los servidores públicos que participaron en la muestra, Haenisch encontró que ellos preferían un jefe que los guíe y planifique con ellos, más que uno que sólo se abocara a revisar los productos; un jefe con liderazgo, el cual les permitiera ser más productivos. En otras palabras, ellos estarían dispuestos a trabajar mejor si tuvieran un mejor jefe, el cual los guíe en el proceso y los estimule e incentive cuando sus hicieran bien las cosas. En adición, según los servidores públicos entrevistados, los factores con más influencia sobre la productividad son:

- a) Liderazgo efectivo: Buscan que se los guíe.
- b) Comunicación de dos vías: Piden una comunicación fluida con sus jefes.
- c) Establecimiento claro de metas.
- d) Supresión de la burocracia, pues, limita y frustra los intentos y buenas intenciones que puedan tener los trabajadores.

- e) Trabajo en equipo: Solicitan que los otros trabajadores se integren, colaboren y se complementen entre sí.
- f) Reforzamiento y reconocimiento por el desempeño: Piden que no sólo se señale lo que está mal, pues, el recibir un feedback positivo es importante para mantenerse motivados y conocer aquello que se debe continuar haciendo.

Si bien los resultados del estudio mencionado (Haenisch, 2012) no son generalizables – debido a la técnica de muestreo y a la metodología utilizados- dan luces acerca de lo que efectivamente sostienen los servidores públicos y complementan las investigaciones que se centran en evaluaciones con escalas, con lo cual abren nuevas líneas de investigación. Por ello, en este trabajo de investigación también se opta por levantar la percepción de los actores de la gestión pública.

#### 4. DIRECTIVOS VS POLITICOS

Como hemos visto, desde su definición y naturaleza nace la estrecha relación entre directivos y políticos. En su libro *Directivos vs Políticos*, Martínez Puón (2011) nos ofrece, probablemente, el trabajo más completo de la región al respecto, por lo que desarrollaremos este subcapítulo basándonos en su trabajo.

Según el autor, en esencia, los directivos públicos son “los encargados de transformar en proyectos concretos (y gestionar) los programas electorales y los objetivos de los políticos”, asumiendo así la función de “bisagra” o nexo entre la política y la administración. En el cumplimiento de dicha función, los directivos han de interpretar los objetivos políticos, presentar al político una serie de alternativas plausibles de ser realizadas por los integrantes de la administración, y conseguir resultados por medio de éstos.

También, en el desempeño de esta función, surgen algunos “espacios compartidos”, donde (en diversa medida) convergen los esfuerzos de políticos y directivos. Carlos Losada (2007), por ejemplo, identifica tres grandes aportes donde dicha convergencia tiene lugar:

- Definir una política pública o colaborar en su diseño y redefinición.
- Crear capacidad de gestión interna para poner en marcha y hacer realidad dicha política.
- Conseguir un entorno que “autorice” la gestión de la estrategia o política definida.

Las diferencias entre los papeles que asumen funcionarios y políticos son esenciales para comprender cómo y en qué medida participan de dichos aportes, pues dicha participación se da en función de tres importantes elementos a considerar: Las características del trabajo de cada uno de ellos, el tipo de demandas que recibe, y los roles que desarrollan.

A partir de los datos recogidos por Losada (2007) sobre las relaciones que tanto políticos como directivos desarrollan en sus puestos de trabajo, y el tiempo que dedican a éstas; Martínez Puón (2011) señala que, en el perfil del político, su labor se apoya fuertemente en las relaciones interpersonales externamente orientadas, mientras que en el caso del directivo, la orientación es mayoritariamente interna.

Continuando con Losada (2007), también se hacen patentes ciertas diferencias en las demandas que ambos reciben en sus puestos de trabajo, pues, las demandas que reciben los políticos provienen en su mayoría del exterior de la organización; son de carácter más ambiguo, involucran a una mayor cantidad de personas y un mayor volumen de relaciones altamente heterogéneas. En cambio, en el caso de los directivos, suelen presentarse demandas menos heterogéneas, de naturaleza más interna y para las que es común que existan antecedentes.

Respecto de los roles que desempeñan, los políticos suelen ocupar mucho de su tiempo en los roles de representatividad y enlace de la organización con el exterior, dedicando también partes importantes de su tiempo a la monitorización, la conceptualización y la “gestión de anomalías”. Por su parte, los directivos suelen ocupar la mayor parte de su tiempo en los roles de supervisión directa y de enlace dentro de la propia administración, desempeñándose también como monitor e impulsor de cambios, y ejerciendo además los roles propios de su profesión.

Ahora bien, retornando a aquellos aportes donde convergen los esfuerzos tanto de políticos como de directivos, estos datos nos ayudan a comprender mejor la participación

de ambas figuras. Según Losada (2007), el político puede colaborar en la definición de la política y apoyar en el desarrollo de la gestión, pero su contribución esencial es la creación de un entorno que favorezca la política pública, lo cual alcanza por medio de las herramientas que le permiten trabajar hacia el exterior de la organización. Por su parte, el directivo contribuye a nivel interno, liderando y creando la capacidad de gestión necesaria; desempeña también su rol de experto en la política pública, ayudando a definir la estrategia y consecuentemente, a mejorar la administración.

#### **A) Modelos de relación entre políticos y directivos**

Martinez Puón nos explica que, a lo largo del desarrollo histórico de los estados modernos, y, en consonancia con los cambios, modificaciones y reformas que éstos han padecido, han variado también las relaciones entre política y administración, debido a lo cual es posible identificar diversos tipos de relaciones entre políticos y funcionarios (administrativos o directivos). Al respecto, Alí Farazmand (1996) distingue tres enfoques:

- En el primero se sustenta en el control absoluto de la burocracia por parte de los políticos en democracias representativas (pero esto es extensible a toda forma de gobierno), por lo cual tiende a promover la separación entre política y administración, consignando el rol de hacedor de políticas a los políticos, y encargando su implementación a los administrativos o burócratas. Algunos de sus principales promotores fueron Woodrow Wilson (1887), Herman Finer (1941) y Frederick Mosher (1968).
- El segundo enfoque rechaza esta dicotomía y considera a los burócratas como parte íntegra de la elaboración de políticas, postulando que políticos y burócratas deben trabajar juntos, estableciendo relaciones cooperativas que promuevan la eficiencia y efectividad gubernamental. Algunos de sus exponentes destacados son Hugh Heclo (1977), Dwight Waldo (1981), y Charles Levine (1985).
- Finalmente, el tercer enfoque considera que, al interior de la burocracia, la función directiva disfruta de cierta autonomía respecto de los políticos en el sistema administrativo de gobernanza. Reconoce la existencia de diferencias y los límites de la burocracia, pero la empodera, a su vez, para afrontar abusos por parte de los políticos, promoviendo el interés general

para evitar la proliferación desmedida de los intereses particulares. Figuran entre sus promotores, Charles Goodsell (1994), John Rohr (1986) y Carl Friedrich (1940).

Es necesario tener en consideración que estos enfoques no excluyen ni obvian la presencia del conflicto y la tensión entre sus partes.

En las siguientes páginas se llevará a cabo una revisión de modelos representativos de la relación de políticos con directivos. La trascendencia de estos modelos radica en que no se hallan confinados a una realidad determinada, sino que han sido puestos en práctica en diversos contextos político-administrativos, y a partir de ellos se ha elaborado material de investigación.

#### **a) Modelo de Aberbach, Putman y Rockman.**

Como fruto de uno de los estudios clásicos en la materia, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (1981) -pues, aunque este estudio fue publicado hacia los años ochenta, se inició en la década de los setenta- en la Universidad de Michigan, Joel Aberbach, Robert Putman y Bert Rockman -inspirados por Max Weber y sus postulados respecto de la evolución de los sistemas burocráticos y el surgimiento de una burocracia profesional estatal- diseñaron cuatro “imágenes” o modelos de las relaciones entre políticos y altos directivos, que, posteriormente, aplicaron a siete países (Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Holanda, Suecia), en un estudio comparado, en el que entrevistaron a 1400 servidores civiles senior.

Estas imágenes sugieren cierto grado de progreso (o visos evolutivos de las relaciones entre los políticos y los burócratas) y forman parte de una gradiente continua en la que, en un extremo, se halla la diferenciación y separación meridiana entre política y administración y, progresivamente, se da un proceso de hibridación que progresa hacia la desaparición de la distinción weberiana entre los roles de los políticos y burócratas.

En la primera imagen se configura, simplemente, la diferenciación, propia de la última mitad del siglo XIX, entre burócratas profesionales y políticos partidistas. En la segunda imagen, que puede situarse en la primera mitad del siglo XX, los burócratas incorporan a su rol, cierta participación en la elaboración de políticas. En la tercera imagen, los

burócratas adquieren también un rol con matices más políticos; esto sucede como resultado de la creciente politización de la burocracia y burocratización de la política propias de finales del siglo XX. Finalmente, la cuarta imagen caracteriza un híbrido que trasciende la distinción clásica de los roles político y administrativo. Desarrollemos, de manera sucinta, cada una de las imágenes descritas.

#### a') Imagen I: Políticos/administrativos.

De acuerdo con Aberbach, Putman y Rockman (1981), la teoría inicial sobre la relación entre políticos y burócratas giraba en torno al postulado clásico de “los políticos hacen la política y los servidores civiles la administran”; quedando la toma de decisiones en manos de los políticos, y su implementación a cargo de los burócratas. El apoyo de figuras como las de Woodrow Wilson (1887), Frank Goodnow (1900) y Luther Gulick (1936, 1987) fomentó su promoción en países como Estados Unidos. En esta imagen se ofrece una división clara entre un grupo de personajes políticamente electos y otro grupo caracterizado por su capacidad técnica y neutralidad política.

Martínez Puón (2011) acota que la progresiva incorporación de funciones políticas a la labor de los burócratas, y el incremento de su poder de acción y decisión, ha tenido como consecuencia que la división, mencionada líneas arriba, ya no sea aplicable a los burócratas modernos, cuya posición se ha expandido más allá de la de “aplicadores de políticas”.

#### b') Imagen II: Hechos/Intereses.

En la segunda imagen se asume que, en la elaboración de políticas, tanto los políticos como los burócratas realizan contribuciones diferentes pero complementarias. Los burócratas aportan conocimiento, acciones y experiencia imparcial; y por su parte, los políticos contribuyen con intereses, valores y sensibilidad. En un contexto democrático, el rol del burócrata se centra en la provisión de expertise, y el del político gira en torno a la validación de los juicios de valor, adicionalmente, los políticos se hacen cargo de articular y equilibrar los diferentes intereses divergentes.

En esta imagen, los burócratas deben tener sensibilidad política, mas no en un sentido partidista, sino que deben abogar por el interés general y mantener la neutralidad evitando cultivar intereses especiales. No obstante, Aberbach, Putman y Rockman (1981),

reconocen que en la realidad político-administrativa, este modelo presenta un conjunto de incongruencias, a saber: Que los burócratas no son los únicos que mantienen el monopolio de la experiencia, que la relación entre éstos y los políticos no es tan armoniosa y que no siempre suele resguardarse el interés general, como ha podido observarse en el surgimiento de problemas de conflicto de intereses en algunas administraciones.

### c') Imagen III: Energía/Equilibrio.

Es, en este caso, que los directivos se diferencian del conjunto del servicio civil. En esta imagen, tanto los políticos como los burócratas tienen una participación importante en la elaboración de políticas, pero se diferencian debido a que los políticos articulan centralmente y administran intereses de individuos desorganizados, en tanto que los directivos se enfocan a intereses de clientelas organizadas.

En la “interpretación” de la división de tareas, los políticos de este modelo son quienes energizan el sistema político, proponiendo innovaciones y llamando la atención, en tanto que los directivos son más propensos a trabajar sin mucha exposición y proponer modificaciones graduales y progresivas, cumpliendo con la función de equilibrar el sistema. El perfil del político de este modelo es apasionado, partidista, e idealista; en tanto que los directivos se caracterizan por ser prudentes, prácticos, centrados y pragmáticos.

En este modelo, los roles del político y los del directivo están separados, pero son complementarios. En la composición de las políticas, ambos examinan las implicaciones políticas y administrativas de éstas, correspondiendo al directivo el rol de mantenerse sensible a cómo las políticas afectan a un conjunto de grupos de interés. El rol del directivo resulta, así, de un paralelograma de fuerzas políticas organizadas.

Martínez Puón (2011) llama la atención sobre tres limitaciones concernientes al proceso de agregación de intereses propio de los administrativos:

- Al contrario que en el caso de los políticos, los intereses no organizados suelen ser ignorados en este proceso.
- Usualmente, no tienden puentes entre sectores funcionales, moviéndose en un espectro de intereses más reducido. Por su parte, los políticos son capaces de moverse en forma transversal.



- Los directivos tienden a dar por sentado el paralelograma de fuerzas, en tanto que los políticos no lo perciben como algo limitante. De este modo, los políticos son capaces de recurrir a diversas herramientas para organizar un amplio rango de fuerzas potencialmente desestabilizadoras.

Entre las observaciones más destacadas que se obtienen desde este modelo, está la cuestión del temperamento, el cual no sólo se manifiesta como diferente entre políticos y directivos, sino que éstos perciben y expresan explícitamente nociones divergentes respecto del temperamento necesario para cumplir con sus propósitos. Los datos obtenidos por Aberbach, Putman y Rockman (1981) evidencian esta discordancia: Muchos de los políticos tienen ideales y pasiones de partido (aspectos ajenos a la mayoría de los directivos). Incluso, una gran cantidad de políticos se mostró de acuerdo con el punto de vista de que “sólo cuando una persona tiene un ideal o una causa, su vida se vuelve significativa”. En cambio, ello no se aprecia en el caso de los directivos que participaron en el estudio. Es así que, dentro de este grupo, uno de los participantes manifestó por escrito que “no hay necesidad para el administrador de ser un hombre de ideas, su cualidad distintiva debería más bien tener una cierta libertad de las ideas, el idealismo y los apetitos del pueblo tienen que estar fuera de él”.

Para Martínez Puón (2011, estas diferencias de personalidad y percepción son concordantes con las carreras elegidas y con el tipo de temperamento y conductas reforzadas en éstas. Es así que la burocracia meritocrática da cabida a la prudencia, la moderación y la evitación del riesgo; en tanto que los partidos políticos recompensan otro tipo de características más orientadas hacia el riesgo, los ideales y las grandes pasiones.

En esta imagen, por tanto, ambos grupos, los políticos y los directivos, requerirán de herramientas políticas, pero no de la misma clase, pues habrán de emplearlas con diferentes propósitos y en diferentes contextos. Concretamente, en el caso de los directivos, éstas estarán más orientadas hacia el interior de las organizaciones y enfatizarán en la negociación y el logro del consenso.

Resulta evidente, entonces, que las diferencias en el modo de ser y de hacer, ocasionan que ambos grupos de personajes (políticos/ directivos) aborden los temas de la agenda desde diferentes perspectivas y empleen diferentes medios. Por ejemplo, Aberbach,

Putman y Rockman (1981) observan que, en la elaboración de políticas públicas, es raro que los directivos planteen programas innovadores o fuera del marco establecido por sus funciones habituales.

Al respecto, Martínez Puón (2011) advierte que esto no debe descartarse como una simple visión prejuiciada, sino que corresponde a la natural aversión por el conflicto que sienten los directivos, y a la estrategia adaptativa de buscar el consenso entre los principales participantes, antes de llevar adelante alguna propuesta, y ajustar el contenido de sus propuestas a la oposición que encuentran. Es así que el consenso se constituye en una herramienta poderosa de los directivos, particularmente si los políticos no lo llevan a cabo. Así mismo, la influencia ejercida por los directivos mengua en momentos de crisis social, pues, son situaciones cuya resolución corresponde más a los políticos.

#### d') Imagen IV: Híbrido puro.

Esta última imagen trasciende la distinción clásica entre políticos y burócratas. Hacia fines del siglo XX aparecen los gabinetes responsables, en los cuales los ministros asumen una posición dual, encabezando tanto a los líderes políticos como a los burócratas (el servicio civil). Si bien el formato organizacional de esta situación es variable, un factor esencial es un alto nivel de circulación entre las carreras política y administrativa, donde los servidores civiles con capacidad, ambición y dotes políticas se abren camino hacia los gabinetes ministeriales. Incluso, en otros países, la necesidad de disponer de personal experimentado y políticamente comprometido dio lugar a la creación de puestos especiales o a la inclusión de personal “irregular”, en posiciones usualmente reservadas para servidores civiles.

Maytz y Scharpf (citados por Aberbach, Putman y Rockman, 1981), sostienen que la función de tales figura puede definirse como la integración de la política y la administración. Es decir, son un tipo de líderes que tienden a articular criterios de decisión pertinentes a estrategia política con aquellos propios del conocimiento técnico y la experiencia sustantiva. Para realizar exitosamente dicha articulación, el líder híbrido debe ser capaz de entender y, a su vez, dejarse entender, tanto política como burocráticamente. Esta es una imagen que encarna el principio de burocratización de la política y politización de la burocracia.

Si bien esta figura se identifica con los altos niveles del servicio civil (seniors) al interior de la estructura organizacional, se despliega en su verdadera magnitud en el desempeño de la función de hacedor de políticas. Al respecto, Ezra Suleiman (2003) señala que, considerando las diversas formas en que se expresa el fenómeno de politización del servicio civil (sobre todo en lo concerniente a la designación y nombramiento de los altos cargos), es posible que también esté aconteciendo un fenómeno de desprofesionalización que afecta a la burocracia y a los cargos directivos en las democracias más avanzadas. Incluso, puede dar lugar a desequilibrios de poder perjudiciales para el funcionamiento del sistema.

En este punto, es pertinente traer a colación el análisis que Lee y Raadchelder (2008) realizan a partir de los hallazgos de este estudio clásico, concretamente, de aquellos concernientes a las características sociales, económicas, educativas y políticas de los miembros del servicio civil (directivos incluidos). Según explican, los servidores civiles suelen provenir de un origen social más privilegiado que los políticos, lo cual destaca en los casos de Francia e Italia. Asimismo, su nivel educativo es alto y en ellos predomina el estudio del derecho (caso de Francia y Alemania), de las humanidades (como en el Reino Unido), y de las ciencias duras (caso de Estados Unidos).

Es pertinente acotar que, en los estudios actuales sobre el servicio civil, el estudio del derecho ha cedido frente al estudio de las ciencias sociales. En lo relativo a la ideología, los políticos tienden a simpatizar con las políticas pluralistas (Gran Bretaña), igualitarias (Suecia) y hasta populistas (Alemania); los servidores civiles no suelen inclinarse hacia éstas. Respecto del rol desempeñado en la formulación de políticas, la reconciliación de intereses y un alto nivel de involucramiento son característicos de los directivos, que fungen de intermediarios y salvaguardan los intereses colectivos; mientras que los políticos tienden a velar por intereses partidistas y particulares. En relación a la interacción entre políticos y burócratas, se distinguen tres tipos: Directivos aislados de las políticas (Reino Unido, Holanda y Suecia), relativamente con contactos frecuentes (Alemania e Italia) e interdependientes (Estados Unidos).

Incluso, en el estudio resalta una tendencia generalizada a avanzar progresivamente hacia la imagen IV, especialmente en aquellos países que consiguieron consolidar una función pública y directiva profesional. El caso de Estados Unidos destaca, pues, es el más

cercano a esta imagen: su élite se diferencia de la de los países europeos por el papel más político de sus directivos y más técnico de sus políticos. Según Martínez Puón (2011) los hallazgos de este estudio, con leves modificaciones, han resistido el paso del tiempo y han influido significativamente en los posteriores estudios sobre este tema.

A continuación, intentamos graficar en un cuadro comparativo el Modelo y su evolución.

**Tabla 10: Evolución del Modelo de Aberbach, Putman y Rockman**

Modelo	Modelo de Aberbach, Putman y Rockman			
Criterio base del modelo	Progresiva evolución de las relaciones entre políticos y directivos, desde una separación inicial hacia una hibridación de los roles.			
Divisiones	Grados diferenciados de evolución (Imágenes)			
	Imagen I: Políticos/Administrativos	Imagen II Hechos/Intereses	Imagen III Energía/Equilibrio	Imagen IV Híbrido puro
Figura del Directivo Público	No	No	Directivos diferenciados de los servidores civiles	Híbridos
Separación de ámbitos político y administrativo	Separación Clásica Weberiana	Ambos participan, pero realizan contribuciones diferentes	Complementariedad	Rompe con la distinción clásica
Jerarquía entre políticos y administrativos	Subordinación, los burócratas obedecen	Ambos tienen influencia	Colaborativa	Colaborativa
Principales competencias del administrativo	Capacidad técnica y neutralidad política	Expertise técnica, neutralidad, cierta sensibilidad política	Neutralidad, expertise técnica, habilidades de negociación, sensibilidad política, prudencia	Competencia técnica, habilidades políticas y de liderazgo
El administrativo responde a:	La autoridad del político electo	El programa de gobierno, los intereses de la administración (en cierta medida) y el interés general	Intereses de clientelas organizadas, que deben conciliar y gestionar	Intereses políticos
Designación del administrativo	Por capacidad técnica	Por capacidad técnica	Por capacidad técnica y sensibilidad política	Variable/Por capacidad técnica y compromiso político
Involucramiento de los administrativos en las políticas	Sólo en la implementación	Participa de la elaboración	Variable; propone medidas y mecanismos para llevarlas a cabo, las modifica para lograr el mayor consenso posible	Muy alto
Rol y contribución del político	Hacer la política	Intereses y valores (Sensibilidad), valida los juicios de valor	Energía	Hacedor de políticas
Rol y contribución del administrativo	Administrar/Implementar la política	Conocimiento y acciones	Equilibrio	Hacedor de políticas

Influencia del administrativo en la confección de las políticas	Baja	Considerable	Importante, varía en función de sus intereses y del entorno	Alto
Discreción del administrativo en la toma de decisiones	Baja	Mediana	Poca, pero influye significativamente mediante la negociación	Alto
Servicio Civil	Profesional	Profesional	Profesional	Híbrido

Fuente: Elaboración propia, en base a Martínez Puón, 2011

## **b) Modelos de Guy Peters.**

Según Martínez Puón, Peters (1987) postula que la interacción entre políticos y directivos públicos es un soporte crucial de la capacidad que un gobierno tiene para conducirse adecuadamente y para diseñar las decisiones a implementarse, y también para el funcionamiento de una democracia efectiva, pues los políticos han de tener la representación y responsabilidad de instrumentar las políticas establecidas durante sus mandatos como producto de sus campañas. Para describir estas propuestas, Peters ha construido cinco modelos de interacción, estos son modelos ideales cuyas fronteras es difícil distinguir tajantemente, pero que poseen elementos que corresponden con instancias concretas de las administraciones públicas contemporáneas.

### **e') Modelo Formal-Legal.**

El modelo formal-legal corresponde a la división clásica de las funciones, y permite que el burócrata asuma una gran cantidad de responsabilidades funcionales, liberándose de la responsabilidad política, que recae sobre los oficiales ejecutivos electos.

En este modelo, el rol del servidor público en la elaboración de políticas se ve reducido a la aceptación e implementación de comandos emitidos por los políticos; concediendo un gran control (de carácter permanente) sobre los servidores públicos y, por ende, sobre la Administración pública, al presidente y a sus oficiales designados, quienes forman parte del poder ejecutivo.

### **f) La vida de aldea.**

En este segundo modelo (donde tiene lugar la aparición de los directivos), los directivos y los políticos poseen valores y objetivos similares, que les permiten aceptarse

mutuamente, asociarse y colaborar en la consecución de objetivos comunes, pasando a segundo plano el mantenimiento del gobierno y la dirección atinada del poder ejecutivo. Dado que la visión e intereses de estos dos grupos de la élite son similares, actúan colaborativamente en la creación de políticas, pero priorizan los intereses de su grupo inclusive en detrimento de otros. Y, si bien, puede darse el caso de que los políticos desempeñen funciones administrativas y viceversa, se mantienen las diferencias propias de la formación que reciben y las perspectivas organizacionales que sostienen, particularmente en relación al tiempo, pues es un recurso del que el burócrata dispone en abundancia, en tanto que el político cuenta con plazos breves para la consecución de sus objetivos.

#### g') Modelo funcional.

El modelo funcional se da en términos similares al de vida en aldea, pero con una característica radicalmente diferente. Mientras que en el modelo anterior, la integración de las élites políticas y administrativas se da en función de la estructura organizacional, es decir, por medio de su posición en los escalafones superiores del gobierno, en el modelo funcional, la integración tiene lugar verticalmente, a lo largo de líneas funcionales. Incluso, en algunos aspectos, se aproxima a los corporativismos y neocorporativismos propios de los países europeos o a las redes temáticas de las políticas norteamericanas.

Si bien, la élite del modelo funcional está más conectada horizontalmente y su principal interés es el de fungir como el soporte del funcionamiento del sistema, su integración se da en sentido vertical, lo cual lo convierte en un modelo de interacciones entre los políticos y la alta administración (al interior de un sector de política específica), con el cual se forma coaliciones para enfrentar a otros sectores políticos en cuestiones concernientes a la asignación de recursos y otros factores que favorezcan el cumplimiento de sus objetivos y contribuyan a sus intereses.

Es preciso aclarar que estos últimos modelos no son necesariamente exclusivos.

#### h') Modelo adversario.

En contraposición a los modelos anteriores, el político y el directivo de este caso se conciben como competidores por el poder y el control de la política. En este escenario, el

directivo se halla en posición de oponerse abiertamente al político, o proceder por cuenta propia sin consultar con éste. Y se identifica con los otros servidores de carrera que ocupan posiciones similares, de forma tal que los políticos tienen dificultades para “recapturar” la organización, y los directivos perciben que estos son personajes externos que no comprenden las políticas o los procedimientos.

A raíz de esta situación, puede suceder que se opte simplemente por evitar el conflicto y el relacionarse con la burocracia se convierte en uno más de los retos que afronta el político.

Cuando, en este caso, el conflicto tiene lugar, puede surgir de diferentes fuentes. Una de las más frecuentes es el contenido de políticas públicas específicas. Al respecto, Martínez Puón (2011) señala que en toda organización existen patrones culturales de cómo hacer las cosas, los cuales suelen ser diferentes de las ideas de los políticos de turno, por ello, cuando se dan estas situaciones, surgirán conflictos respecto de cómo hacer la política y posteriormente se retrasarán u obstaculizarán los esfuerzos del político por llevarla adelante. Es aquí donde se pone a prueba su capacidad para lidiar con la administración, su poder de convencimiento y su habilidad y persistencia para impulsar la política frente a los directivos.

Otra fuente de conflicto es la supervivencia de la organización, pues, los directivos necesitan de un conjunto de recursos y decisiones favorables que aseguren la continuidad de sus operaciones. Por ello, su relación con el político variará en función de cómo se perciba que el político contribuye o amenaza dicha supervivencia.

También puede surgir el conflicto cuando, al interior de la “neutralidad” ideal de la administración, aparecen preferencias partidistas que conducen a que los directivos favorezcan o entorpezcan el avance de algunas políticas con las que simpatizan en mayor o menor medida. La politización del servicio civil puede pasar desapercibida cuando ésta se da en conjunción con los ideales del gobierno en el poder, pero el conflicto puede resurgir en cuando tenga lugar un cambio. Ha de tomarse en cuenta que, en este modelo, los directivos y el servicio civil pueden asumir y llevar a cabo algunas tareas de carácter político.

Justamente, cuando tiene lugar esta “politización” del servicio civil, los gobiernos entrantes pueden mostrarse suspicaces y desconfiar de la cooperatividad de los directivos y el servicio civil. Si bien existen vías regulares para lidiar con conflictos de tipo partidista y desactivarlos, el estatus del servicio civil, así como la magnitud y frecuencia de los conflictos pueden dificultar seriamente la labor del político al confrontarlo tanto con individuos como con organizaciones. Fred Riggs (1997) llama la atención sobre la influencia del entorno institucional en el surgimiento de las actitudes adversarias por parte de los directivos, señalando que éstas tienen mayores posibilidades de aparecer en sistemas presidenciales que en sistemas parlamentarios.

#### i') Modelo administrativo estatal.

Este modelo guarda grandes similitudes con el anterior, pero mantienen diferencias importantes. En el modelo adversario, el político se concibe como el principal decisor, quien legitima los hechos, proviene de un proceso electoral y posee una reserva de poderes individuales; en cambio, el burócrata contiene con éste por el poder, empleando su conocimiento técnico, su dominio de los procedimientos y su antigüedad en la oficina. Y, dependiendo de la naturaleza del conflicto y de cómo emplean estos instrumentos para movilizar recursos a favor suyo, cualquiera de los dos pueden resultar “vencedor” en el conflicto. En cambio, en el modelo administrativo, la burocracia se impone a los políticos desde su concepción.

Para Martínez Puón (2011), el modelo administrativo estatal se basa en la premisa de que los cuerpos legislativos o esencialmente políticos amateurs no tienen las capacidades necesarias para asumir apropiadamente la tarea del manejo de un gobierno moderno. Por ello, la labor de la política recae en manos del permanente servicio civil y de los directivos.

Esta situación, donde la legislatura puede hacerse de información pero los procesos son controlados por la burocracia, no tiene lugar como fruto de un proceder consciente e intencional del servicio civil, sino que la predominancia de la burocracia por sobre la política suele verse como el mejor camino para salvaguardar el interés público, no obstante, este modelo de gobierno y toma de decisiones se aleja bastante de la concepción democrática del gobierno y se contrapone al modelo formal-legal.



**Tabla 11: Modelos en las Interacciones entre Políticos y Administrativos (Guy Peters)**

Modelo	Modelos de Guy Peters				
Criterio base del Modelo	Modelos ideales de Interacción en función de las cuales se dan las relaciones entre políticos y administrativos. Las fronteras entre uno y otro son difíciles de distinguir				
	I: Modelo formal-legal	II: La vida de aldea	III: Modelo funcional	IV: Modelo adversario	V: Modelo administrativo estatal
Figura del Directivo Público	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Separación de ámbitos político y administrativo	Radical	Variable, existen funciones de carácter político y otras de carácter administrativo que pueden asumirse indistintamente según el sistema político	Variable, existen funciones de carácter político y otras de carácter administrativo que pueden asumirse indistintamente según el sistema político	Politización del servicio civil	La administración asume todas las funciones correspondientes a la hechura e implementación de las políticas
Jerarquía entre políticos y administrativos	El administrativo se somete al político	Elites que cooperan debido a que comparten valores y objetivos comunes	Integración de élites a lo largo de líneas funcionales	Compiten por el poder	Los políticos están sometidos a los administrativos
Principales competencias del administrativo	Expertise técnica	Variable, capacidad técnica y sensibilidad política	Variable, capacidad técnica y sensibilidad política	Capacidad técnica, habilidad política,	Capacidad técnica para desarrollar e implementar las políticas
El administrativo responde a	Las órdenes del político	Los intereses de su grupo	Los intereses de su línea funcional	Los intereses (a veces partidarios) que asume y la supervivencia de la organización	Los directivos y la burocracia
Designación del administrativo	No especificado	Con sesgo político	No especificado	No especificado	no especificada
Involucramiento de los administrativos en las políticas	Asentir y seguir indicaciones	Actúan en función de los intereses de su grupo, pero en consonancia con los políticos	Variable	Alto, son capaces de rehusar una orden o proceder según su criterio	Muy alto
Rol y contribución del político	Asume la responsabilidad política	Variable, en función de los intereses que representa	Variable, orienta la política según los intereses de su grupo funcional	Principal decisor, plantear las políticas, lidiar con la administración durante el proceso	Concordar con la administración
Rol y contribución del administrativo	Asume responsabilidades funcionales	Variable, en función de los intereses que representa	Variable, colabora según los intereses de su línea funcional	Poder sobre la forma de plantear y hacer la política, y sobre su implementación	Hace e implementa la política basándose en su superioridad técnica para llevar a cabo dichas labores

Influencia del administrativo en la confección de las políticas	Baja, se subordinan	Alto	Variable	Alto	Muy alto
---	---------------------	------	----------	------	----------

Fuente: Elaboración propia basada en Martínez Puón, 2011.

Hasta este momento, hemos hecho un recorrido por los cinco modelos que, según Peters, establecen algunos patrones de comportamiento en la interacción entre políticos, directivos y el servicio civil. Cabe recalcar que ellos constituyen imágenes ideales cuya expresión en el mundo real es más compleja. A este respecto, Peters (1987) acota que han de tenerse en cuenta ciertos factores capaces de modificar en diverso grado estas interacciones y desplazarnos de un modelo a otro. Estos factores, asociados a los intereses de la burocracia, al acceso a la capacidad técnica y al nivel de organización de la sociedad (por ejemplo), pueden dar lugar a situaciones que se aproximen más a uno u otro modelo.

Asimismo, los elementos propios de la naturaleza de los políticos y directivos también pueden influir en los patrones de interacción. Para el caso de los políticos, por ejemplo, son muy importantes el nivel de comunicación que logran entablar con el servicio civil, la calidad de la asesoría y equipos a cargo suyo, la formación que posee; el rol que desempeña, la experiencia, la capacitación previa, etc. Respecto de los administradores, tienen influencia elementos como su formación y capacitación, o el tipo de sistema (abierto o de carrera), etc. Otro factor de gran importancia es el patrón cultural predominante en el estado (legalista o centrado en el interés público).

Martínez Puón (2011) llama la atención sobre el hecho de que en varias democracias del mundo, la distinción entre servidores civiles, directivos y políticos se ha ido haciendo más difusa y menos significativa, pues, como Christensen (1991) señala, el mismo individuo puede cubrir ambos tipos de rol durante su carrera. Esta observación puede complementarse con la de Rockman (1997), quien describe el nuevo contexto en el que se sitúan las administraciones públicas como un entorno caracterizado por la globalización, descentralización, privatización, y competencia; dando lugar a nuevas circunstancias que replantean los roles y competencias propios de políticos y directivos, así como sus relaciones.

### **c) Modelos de Mouritzen y Svara.**

Martínez Puón (2011) nos explica que el estudio realizado por estos autores se centra en los altos directivos de 14 países (Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido y EEUU), y se diferencia de los revisados previamente en dos aspectos muy importantes: Las relaciones se estudian a nivel de gobiernos locales y su principal objeto de estudio son los directivos públicos de gobiernos locales (CEO, gerente de ciudades, secretario general, secretario municipal, etc); además, se caracterizan por su forma de liderar en relación con los políticos, los administrativos y con otros directivos .

Al respecto, Mouritzen y Svara (2002) identifican cuatro modelos de interacción ideales: El de roles separados, el de administrador autónomo, el de administrador responsable y el de roles traslapados. Veamos cada uno de ellos.

#### **a') Modelo de roles separados (Subordinación y separación).**

Si bien parte de la premisa clásica de la separación entre política y administración, el modelo de roles separados no apunta a una escisión radical entre ambas; pues, reconoce la contribución de los administradores a la elaboración de políticas. Estos se involucran en la política por medio de su asesoría técnica y esfuerzos suficientes para responder a la ciudadanía, en tanto que los políticos electos se mantienen fuera de la administración.

En este caso, como en la Imagen II de Aberbach, Putman y Rockman (1981), los políticos aportan valores al proceso, planteando la política principal y la visión para su aplicación. Por su parte, los administradores contribuyen con hechos, dado que sus aportes nacen de su expertise técnica, su posición organizacional y recursos. Martínez Puón (2011) acota que una concepción central y activa de la competencia neutral es también parte del modelo. Y ésta abarca desde la responsabilidad de implementar directrices, por parte de los políticos, hasta la de ofrecer opiniones y respuestas pertinentes a éstas, por parte de los administrativos. En este caso, además de la separación de roles, se destaca el dominio que los políticos ejercen sobre la burocracia.

#### b') Modelo del administrador autónomo.

En este modelo también se mantiene la división, más no la subordinación. Pese a que se mantiene la competencia neutral, la administración no se considera sujeta a la rendición de cuentas, y reclama para sí el poder de la toma de decisiones. Es decir, se produce un desbalance de poder entre políticos y administrativos debido a que la experiencia y el conocimiento especializado se concentran en estos últimos. Por ende, la figura del directivo influye en gran medida en la hechura de la política y se involucra en alto grado en la innovación política.

#### c') Modelo del administrador responsable (Administradores como soporte).

Este modelo también parte del de roles separados, pero en este caso se enfatiza el carácter subordinado de los administradores y destaca la naturaleza política de sus roles en relación con los políticos, quienes esperan un alto nivel de lealtad de sus administrativos subordinados. Los políticos prefieren a aquellos administrativos que comparten sus valores y a los administradores les resulta apropiado y ventajoso poseer dichos puntos de conjunción con los políticos. En este modelo, los políticos no sólo ostentan autoridad política sobre las decisiones de las políticas, sino que también tienen el poder de establecer los términos en los cuales se da la relación con los administradores. De este modo, los administradores constituyen el soporte de los políticos electos, ajustando su conducta y valores de acuerdo con las expectativas, preferencias e intereses de los políticos electos, quienes proveen de dirección al proceso.

#### d') Modelo de roles traslapados.

Con respecto a este modelo, Martínez Puón (2011) señala que hay varios enfoques que conciben a los políticos y administradores como actores cuyos roles se traslapan y que se influyen recíprocamente. Y, desde estos enfoques, se asume que los administradores están activos en un rango central de decisiones relacionadas con asuntos de políticas, así como los políticos están potencialmente involucrados en el detalle de las alternativas asociadas con la administración. Self (citado por Mouritzen y Svava, 2002) sostiene que no hay base alguna para distinguir entre los roles de los políticos y los de administrativos estándar. Por lo que, explorando esta perspectiva, Martínez Puón (2011) concluye que los temas,

reglas, fines, significados y juicios de valor de ambas figuras pueden ser todos parte de un área común a éstos.

Como se puede apreciar, el modelo de roles traslapados es similar a la Imagen IV de Aberbach, Putman y Rockman, pero, en este caso, además se toma en consideración que aún existe cierta diferenciación en valores y en algunas funciones especializadas que acompañan a la superposición de los roles traslapados. Por ello, estudios como los de Norton (1991) y Putman (1975) confluyen en que es necesario el entendimiento, cooperación y acompañamiento entre los líderes políticos y los líderes administrativos, pues, si bien ambos participan de un proceso en el que comparten objetivos a largo plazo y valores comunes, poseen también herramientas e intereses que pueden enriquecerse y equilibrarse mutuamente.

**Tabla 12: Modelo de Mouritzen y Svava**

Modelo	Modelos de Mouritzen y Svava			
Criterio base del modelo	Directivos y su liderazgo en relación con los políticos, los administrativos y otros directivos			
Divisiones	Modelos de interacción entre políticos y directivos (basados en estudios sobre directivos de gobiernos locales)			
	I: Modelo de roles separados	II: Modelo del administrador autónomo	III: Modelo del administrador responsable	IV: Modelo de roles traslapados
Figura del Directivo Público	Sí, se abocan a la administración en forma sumisa	Sí, reclaman el poder sobre la administración	Sí, asociado y subordinado a los intereses del político	Sí
Separación de ámbitos político y administrativo	Separación no radical que reconoce contribuciones diferentes	Existen límites, pero se asumen funciones que los cruzan	Ejerce funciones políticas, pero no de forma independiente	Roles traslapados, pero con cierta variación en valores y roles especializados
Jerarquía entre políticos y administrativos	Subordinación, los políticos controlan la burocracia	Distantes pero no subordinados, los administrativos pueden someter a los políticos	Subordinado al político	Influencia recíproca, fluida
Principales competencias del administrativo	Neutralidad, expertise técnica, capacidad de movilizar recursos y cierta sensibilidad política	Experiencia y conocimiento especializado, habilidades políticas para controlar el flujo de información, "neutralidad" sin rendición de cuentas	Capacidad técnica, pero predomina la "responsabilidad" política para la promoción de unos intereses determinados por asociación	Competencia técnica, habilidades políticas y de liderazgo
El administrativo responde a	La autoridad del político electo, los intereses de la ciudadanía	Los intereses de la administración	Los intereses del político asociado	El interés general, en pro de la administración y la gobernanza
Designación del administrativo	Por capacidad técnica	Por capacidad técnica	Por capacidad técnica, pero prima la concordancia con los valores e intereses del político	Por competencia técnica y política
Involucramiento de los administrativos en las políticas	Participa de la elaboración, brinda asesoría técnica e implementa	Muy alto	Bajo, se convierte en un agente del político	Muy alto
Rol y contribución del político	Plantean la política principal y la visión para su elaboración, proveen directrices	Aprueba la política	Proveen dirección en función de los intereses que defienden	Hace la política y colabora con los administradores en la implementación

Rol y contribución del administrativo	Sigue las directrices, ofrecen opiniones y respuestas como parte de la asesoría	Desarrolla la política en base a su conocimiento e intereses	Ajustan	Colabora como asesor y también como iniciador
Influencia del administrativo en la confección de las políticas	Se subordinan a las directrices planteadas	Posee una gran influencia	Bajo	Moderado
Discreción del administrativo en la toma de decisiones	Baja	Alta discreción	Poca, solo como agente del político	Variable
Servicio Civil	Profesional	Profesional	Profesional	Híbrido

Fuente: Elaboración propia en base a Martínez Púon, 2011

#### **d) Tipos De Altos Funcionarios (Según Mouritzen Y Svava).**

Además de los modelos anteriores, Mouritzen y Svava desarrollan modelos de altos funcionarios, a quienes, en función de sus interacciones con los políticos, los definen del siguiente modo:

##### **a') Directivo Dependiente.**

Su característica esencial es la subordinación a los políticos electos, y se manifiesta a través de los siguientes rasgos : Un bajo apoyo, dado que los directivos dependientes no se perciben como una fuerza conductora del gobierno; un bajo nivel de gestión de redes y escasas relaciones interpersonales pues éstos no se conciben como emprendedores a la búsqueda de apoyo y recursos; y la aceptación de los altos niveles de dirección de los políticos electos, en cuyas manos quedan la formulación de metas, decisiones específicas y el establecimiento de rutinas y reglas. Estas características encarnan la separación entre la política y las esferas administrativas.

##### **b') Directivo Interdependiente.**

El directivo interdependiente es más activo en términos de apoyo, creación de redes, involucramiento y asesoría a los políticos. Se mantiene a la expectativa de encontrar congruencias y su identidad es la de un servidor público. Al preferir menos dirección de

los políticos electos, se concibe mejor bajo la responsabilidad de varios políticos y administrativos.

c') Directivo Independiente.

Este tipo de directivo opera bajo control político, pero es capaz de establecer su propio curso de acción. Tiene gran influencia y puede estar comprometido con un conjunto de intereses propios que no necesariamente concuerdan con los de los políticos, pues, sus expectativas están más centradas en lo personal y profesional. Ello implica la presencia de las siguientes características que refuerzan su capacidad profesional y perfilan su forma de abordar los asuntos públicos: Alta disposición de apoyo, fuerte orientación de servidor público, alto nivel de redes en la comunidad e intergubernamental; alto involucramiento en la política, oposición a la dirección particular de los políticos y oposición a la representación partidista.

## 5. LA DIRECCIÓN PÚBLICA PROFESIONAL

Como ya expresamos en trabajos anteriores Barrios (2013), el Modelo peruano de servicio civil, orientado a los gerentes públicos y, posteriormente, a los directivos públicos (Ley del Servicio Civil, Marco Conceptual de gerentes Públicos, 2015), recoge los tres tipos ideales de dirección pública o “modelos” los modelos de gerencia pública planteados por Jiménez (2009), para analizar y buscar soluciones a la problemática de la dirección pública:

- a) Modelo “corporativo”, “cerrado”, “de carrera” o “burocrático”
- b) Modelo “abierto”, que procede de los parámetros típicos del “spoil system” o puestos de confianza. La implantación del sistema de mérito (merit system) en la función pública y la articulación, por tanto, de sistemas burocráticos profesionales, supuso que la presencia del spoil system se “desplazara” principalmente hacia los niveles superiores de la administración pública y se proyectara, por lo general, sobre los puestos o niveles directivos de la administración. La paradoja estaba servida: mientras la función pública se



profesionalizaba, se permitía que la dirección pública fuera servida por personas que no acreditaran esa profesionalización.

- c) Modelo “gerencial” o profesional, influido por el New Public Management. Este modelo caracteriza la función directiva en el sector público como dotada de una serie de rasgos profesionales que la singularizan frente a la actividad estrictamente política y frente a la tradicional tarea de la burocracia profesional (los funcionarios públicos). El rasgo singular de este modelo profesional es, pues, el descubrimiento de que hay un espacio típico de funciones directivas vinculadas a resultados por la gestión y que el correcto desempeño de esas funciones requiere de la acreditación de competencias profesionales.

Como afirmábamos el año 2013, los últimos documentos sobre el marco conceptual (2015) y Modelo de directivos (2016) de SERVIR confirman que este último modelo, basado en responsabilidades gerenciales es el que se ha implantado en diseño del servicio civil peruano de directivos públicos.

Como veremos más adelante, el Modelo peruano presenta unos ámbitos de gestión para el directivo público, similares a los círculos de funciones planteados por Jiménez Asensio (1998), citado en Barrios (2013). Y los dota de un particular énfasis de gestión estratégica:

- a) De dirección política a gestión del entorno político estratégico.
- b) De dirección político administrativa a gestión estratégica.
- c) Dirección burocrática a gestión estratégica operacional.

Asimismo, consideramos conveniente incorporar el cuarto círculo o función de dirección añadido por Villoria (2009), citado en Barrios (2013), para ubicar a los “directivos de entes instrumentales”, esto es, a quienes pertenecen a las agencias estatales, superintendencias y organismos autónomos.

Rescatamos también la afirmación que cada país define su propio camino de acuerdo a las decisiones de sus líderes, por cuanto, “es muy importante ver que las Administraciones y sus cambios son contexto-dependientes, histórico-dependientes y liderazgo-dependientes.” (Villoria, 2009).

Por su parte, Gorriti (2010) también destaca el rol mediador del directivo profesional entre la política y la técnica, y le atribuye tres tipos de funciones diferentes: las responsabilidades que adquiere en relación con sus superiores políticos, las que adquiere en relación con sus quehaceres y las que adquiere con sus subordinados. Parafraseándolo, la razón principal por la que se pretende establecer un perfil del DPP o explorar su experiencia previa, es porque se pretende identificar los mejores predictores de desempeño.

#### **A) Perfil y competencias propias del directivo público profesional**

Desarrollando las competencias propias del directivo público, rescatamos la explicación de Villoria (2009) citado en Barrios (2013), ya que alimenta no sólo los procesos de selección de directivos, sino también inspira de manera particular los procesos de formación en cinco grandes ejes:

- a) Visión estratégica;
- b) Gestión de recursos humanos;
- c) Desarrollo de programas y evaluación de los mismos;
- d) Gestión y planificación de recursos económicos y financieros;
- e) Relaciones y representación de la organización.

A partir de estas grandes áreas, sugiere una serie de competencias, las que se pueden apreciar a continuación, las que el año 2013 organizamos en el siguiente cuadro.

**Tabla 13: Competencias del Directivo Público**

A. NIVEL INFERIOR.	B. NIVEL INTERMEDIO	C. NIVEL SUPERIOR
1. Comunicación oral y escrita o capacidad para intercambiar información hacia dentro y hacia fuera de la organización.	1. Saber gestionar una fuerza de trabajo diversa en género, etnia, o cultura.	1. Técnicas de pensamiento creativo.
2. Habilidades interpersonales, o capacidad de saber convivir y trabajar en equipo.	2. Generar equipos, motivarlos y dirigirlos.	2. Conocimientos y habilidades de planificación estratégica.
3. Habilidades y conocimiento de técnicas de resolución de problemas y de adopción de decisiones.	3. Dominio de las técnicas de negociación e influencia.	3. Conocimientos de análisis de políticas públicas y de la filosofía y técnicas de evaluación de programas.
4. Liderazgo o capacidad para comprender las teorías y componentes fundamentales del mismo.	4. Gestión estratégica de recursos humanos, o capacidad para conocer los componentes del sistema de recursos humanos y cómo interconectarlos a efectos de servir a la estrategia organizativa.	4. Conocimientos de gestión de controles o cuadros de mando integrados.
5. Automotivación o capacidad para generarse metas o logros y tratar de conseguirlos.	5. Conocimientos de economía pública y presupuestación.	5. Saber establecer redes de contacto dentro y fuera de la organización a efectos de desarrollo de políticas y proyectos.
6. Autoconocimiento o competencia emocional para conocerse a sí mismo y saber potenciar sus virtudes y minimizar sus defectos.	6. Conocimientos y habilidades en tecnologías de la información.	6. Visión estratégica.
7. Autodominio o capacidad para controlar las emociones destructivas y generar un clima de trabajo eficaz y sereno.	7. Conocimientos de análisis organizativo y diseño de estructuras y procesos.	7. Capacidad de análisis del entorno.
8. Conocimientos de ética pública y responsabilidades del empleado público, y habilidades de razonamiento moral.	8. Conocimientos y habilidades de gestión intergubernamental de políticas y programas.	8. Sensibilidad política y gestión del cambio.
9. Saber gestionar conflictos interpersonales.	9. Dominio de la filosofía y técnicas de la gestión de la calidad total y del marketing público.	

Fuente: Elaboración propia en base a Villoria, 2009.

Villoria señalaba que este conjunto de competencias (o la mayor parte de las mismas) debe ser exigido a todos los directivos del círculo de dirección político-administrativa, mientras que las de los niveles inferior e intermedio serían las propias del círculo de dirección burocrático. Las del nivel inferior serían exigibles a todo empleado público que dirigiera equipos.

## **B) El modelo chileno de Alta Dirección Pública**

En este acápite se ha considerado desarrollar de manera particular el caso chileno, de más extensa que los casos anteriores, dado que se trata de una experiencia que ha constituido tal vez el mayor referente para el diseño peruano de gerentes y luego directivos públicos.

De acuerdo con la Ley N° 19882, en el contexto chileno, la denominación de altos directivos públicos se aplica a “los funcionarios de la exclusiva confianza de la autoridad competente [...] que desempeñen cargos de jefaturas en la dirección de órganos o servicios públicos o en unidades organizativas de éstos, y cuyas funciones sean predominantemente de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad” (Ley 19882, 2003, art. 35).

El especial énfasis que se hace en dicho sector de cargos públicos, se debe a la gran cantidad de altos directivos que ocupaban cargos de confianza, el alto grado de discrecionalidad en dichos nombramientos, y la ausencia de mecanismos que aseguraran la meritocracia o idoneidad profesional de aquellos en el puesto.

Es así que, como parte de un conjunto de medidas orientadas hacia la modernización del estado, la transparencia y la promoción del desarrollo, la ley N° 19882 es promulgada hacia mediados del año 2003, conteniendo una nueva política de personal para los funcionarios públicos, y dando lugar a la institución de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), y en ésta, al Consejo de Alta Dirección Pública; a su vez, la DNSC se compone de dos subdirecciones, la Subdirección de Alta Dirección Pública, y la Subdirección de Desarrollo de las Personas.

La Dirección Nacional del Servicio Civil actúa como instancia central responsable de las políticas de capital humano del estado chileno; llevando adelante la misión de “fortalecer la capacidad de los servicios públicos en el desarrollo e implementación de políticas y prácticas de gestión de personas para aumentar la productividad del sector público y la calidad de los bienes y servicios que requiere la ciudadanía” (Misión del Servicio Civil, citado en Castro, 2014).

El Consejo de Alta Dirección Pública tiene por objetivo asistir al Presidente de la República, ministros y jefes de servicios, en la toma de decisiones relativas a la provisión de cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza. El consejo de Alta Dirección pública es presidido por el Director de la DNSC (designado por el Presidente de la República) y además lo integran otros cuatro consejeros designados por el Presidente y ratificados por el Senado, cuyo objetivo es asistir al Presidente de la República, ministros y jefes de servicios en la toma de decisiones relacionadas a la provisión de

cargos de altos directivos públicos de exclusiva confianza. Las funciones que según la ley N° 19882 (2003, art. 42), corresponden al Consejo de Alta Dirección Pública, son:

- Conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema.
- Resolver la contratación de empresas especializadas en selección de personal para asesorar o realizar todo o parte de las labores involucradas en los procesos de selección.
- Revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro del ramo que correspondan al jefe de servicio que se requiera proveer, pudiendo para este efecto proponer criterios generales a la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Proponer al Presidente de la República una nómina de entre 3 y 5 de los candidatos seleccionados para la provisión de un cargo.
- Participar en el Comité de Selección de directivos del segundo nivel jerárquico.
- Conocer de los reclamos interpuestos por los participantes en los procesos de selección del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Proponer al Ministro de Hacienda los porcentajes de la Asignación de Alta Dirección Pública para los jefes superiores de servicio del Sistema.
- Proponer a la Dirección Nacional del Servicio Civil las medidas y normas generales que juzgue necesarias para el mejor funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública y absolver las consultas que la Dirección Nacional le efectúe sobre la materia.
- Proponer el nombramiento y remoción del Secretario del Consejo.

Al interior de la Dirección Nacional del Servicio Civil, la Subdirección de Alta Dirección Pública está a cargo del buen funcionamiento y manejo transparente del proceso de concursos públicos que el Sistema de Alta Dirección Pública lleva a cabo con el fin de asegurar el mérito y las competencias de los futuros directivos. Por su parte, la Subdirección de Desarrollo de las Personas se encarga de la supervisión, coordinación y perfeccionamiento de la gestión de personas en la administración central del estado, mediante el diseño de políticas de gestión de personas, la promoción de reformas para el

mejoramiento de la gestión, la administración y provisión de información para la función pública, la promoción de buenas prácticas y climas laborales gratos y estimulantes, y el desarrollo de asesorías para autoridades de gobierno y jefes de servicio, siguiendo los principios de mérito, la equidad y productividad, y en el marco de una implementación descentralizada.

a. Los Altos Directivos Públicos

Los periodos de nombramiento de los altos directivos son de tres años en el cargo, con dedicación exclusiva y pueden llegar a ser renovados hasta dos veces más por periodos de la misma duración (tres años). Si bien atraviesan rigurosos procesos de selección para asegurar su idoneidad en el cargo, al tratarse de puestos de exclusiva confianza de la autoridad concerniente, pueden ser removidos en cualquier momento.

En el artículo cuadragésimo noveno de la Ley N° 19882, se esclarece, respecto del perfil de los Altos Directivos Públicos, que:

“Los ministros respectivos deberán definir los perfiles profesionales y de competencias y aptitudes que deberán cumplir los candidatos a los cargos de jefes superiores de servicio. Estos perfiles deberán ser aprobados por el Consejo de Alta Dirección Pública y ser enviados a la Dirección Nacional del Servicio Civil para su registro. En el caso de los altos directivos públicos del segundo nivel jerárquico de la respectiva institución, corresponderá a los jefes superiores de servicio definir dichos perfiles.” (Ley 19882, 2003: art. 49)

El informe del Centro de Políticas Públicas UC (Citado en Castro, 2014), señala que éstos perfiles contienen requisitos legales (educación universitaria, experiencia previa comprobable), misión del cargo, contexto, etc. La evaluación se configura a partir de un conjunto de atributos para el ejercicio del cargo, los cuales incluyen visión estratégica, gestión y logro, relación con el entorno y articulación de redes, manejo de crisis y contingencias, liderazgo, innovación y flexibilidad, y conocimientos técnicos. El perfil contiene, además, una descripción de funciones estratégicas referidas a funciones permanentes del cargo, y los desafíos del mismo, que son las funciones de contingencia que deberá llevar a cabo el directivo al afrontar el inicio del periodo. Este perfil se

constituye, también, como un insumo fundamental para la elaboración posterior del convenio de desempeño.

A continuación, exploraremos las características que Longo (2013) considera como las más destacables del modelo chileno de Alta Dirección Pública.

El principal objetivo del sistema es conseguir que las grandes áreas de política y los principales servicios públicos del estado (a excepción de aquellos cuyas funciones son netamente políticas), estén a cargo de gestores profesionales. Se busca lograr esto al limitar la confianza política y personal anteriormente característica en estos nombramientos, circunscribiéndola a quienes hayan acreditado su idoneidad para el cargo, sometiéndose a los procesos de selección propios del sistema y a la evaluación mediante instrumentos que puedan ofrecer información sobre su desempeño. Cabe destacar que el criterio de profesionalidad del sistema no es genérico para la ADP, sino contingente al cargo a ser ocupado.

#### 1) Consenso político transversal como garantía frente a la apropiación partidista

El diseño actual de los mecanismos de gobierno del sistema profesional de ADP (el consejo de la ADP), refuerza la independencia del ejecutivo y garantiza la presencia de personas propuestas por las dos fuerzas centrales del sistema político chileno en los principales procesos de decisión. Para alcanzar el éxito, es indispensable que este diseño se desarrolle en base a la independencia y la profesionalidad de las decisiones, evitando el cuoteo político.

#### 2) Una institucionalidad rectora sólida

El sistema de ADP se halla integrado en un organismo creado por el mismo conjunto de reformas, la DNSC, de cuyo adecuado manejo y sólidas capacidades profesionales depende el buen funcionamiento del sistema, particularmente, respecto del manejo pertinente que la DNSC haga de los procesos de reclutamiento, selección e incorporación de los candidatos a directivos públicos.

### 3) Vinculación del sistema a cargos específicos

El sistema de la ADP no es un sistema de carrera directiva (A diferencia de la iniciativa de Gerentes Públicos aplicada en Perú, donde la pertenencia a dicho cuerpo habilita para el desempeño de cargos directivos, y del cual el sistema administrativo toma al personal idóneo para cubrir sus necesidades a lo largo del tiempo); sino un sistema de empleo (position based), diseñado para cubrir las necesidades del sistema a medida que estas van teniendo lugar. Cada puesto demanda un perfil específico, determinado a través de los mecanismos ya descritos, y para cuya ocupación se explora el mercado, aceptando postulantes tanto del sector público como privado. Una vez que se accede a un cargo de la ADP, la pertenencia a éste no otorga derecho a la continuidad en el sistema al darse por finalizada la relación de empleo.

### 4) Tipología dual de cargos

El sistema integra dos niveles de cargos; el primero comprende a aquellas posiciones directamente subordinadas al poder político, en tanto que el segundo abarca las posiciones dependientes del primer nivel jerárquico de la ADP. Existen algunas diferencias entre ambos en lo concerniente al procedimiento de acceso, mas éstas no afectan a los aspectos esenciales del sistema. Los cargos directivos de tercer nivel, y quienes por debajo de ellos se encuentran, están integrados en el sistema ordinario de empleo público y se rigen por las propias normas de éste.

### 5) Acceso meritocrático

La principal garantía de la profesionalidad del sistema es el empleo de mecanismos de selección avanzados, que permitan hallar a los candidatos idóneos, es decir, aquellos que poseen las competencias asociadas al perfil deseable. Más adelante, este aspecto será tratado con mayor detenimiento.

### 6) Apertura a la sociedad

Al ser un sistema abierto, es posible acceder a la ADP tanto desde dentro como desde fuera de la administración pública, dando lugar a que la oferta de cargos directivos públicos coexista con la oferta del sector privado. Por consiguiente, surge el reto de mantener una oferta retributiva atractiva para los candidatos y que sea competitiva



respecto de la que ofrece el sector privado, cuestión que ha planteado dificultades cuando sistemas similares han sido aplicados en otros países.

#### 7) Gestión público privada del proceso de reclutamiento y selección

Para la gestión del acceso a cargos de la ADP, la DNSC (y el ministerio o servicio involucrado) realiza la descripción del cargo y el perfil de competencias asociado. Previa la correspondiente licitación, el resto del proceso es puesto en manos de una empresa que se hace cargo de seleccionar a los candidatos, aplicándoles las pruebas correspondientes y luego entrega un conjunto de 3 a 5 candidatos al consejo de la ADP. Este proceso está configurado así para la capacidad y herramientas del sector privado, aligerando la estructura de la DNSC sin que ésta se desconecte de la dirección y supervisión del proceso.

#### 8) Enfoque contractualista del desempeño directivo

Los convenios de desempeño se introducen con el propósito de identificar las prioridades y objetivos de cada ocupante de un cargo de ADP (además de reforzar la profesionalidad). La regulación del modelo y las instrucciones para su formulación están en manos de la DNSC; quedando a cargo de los superiores del directivo la elaboración y subscripción acordada con el directivo a dichos convenios, en base a los cuales tiene lugar la evaluación de su desempeño.

#### 9) Equilibrio centralización/descentralización en el gerenciamiento del sistema

El sistema de ADP, a lo largo de sus procesos, busca equilibrar las funciones rectoras encomendadas a la DNSC y el rol que los ministros y jefes del poder ejecutivo desempeñan en el funcionamiento del sistema. Inicialmente, el garantizar la profesionalidad demanda una fuerte presencia de la DNSC, cuya intervención aminora progresivamente, a la par que crece la figura del superior, quien puede decidir por sí mismo la desvinculación del directivo.

#### 10) Aportes y sugerencias hacia los 10 años del sistema

En términos de profesionalización directiva, la ADP es un tema de éxito, pues sus características han permitido que el sistema sea más ligero y eficiente, fomente la

meritocracia, abriéndose al talento y consiguiendo integrar algunas de las mejores características del sector privado a la gestión pública; alcanzando un notable grado de institucionalización, y un nivel consistente de interiorización en el funcionamiento del sistema político-administrativo chileno, sobreviviendo ya a dos cambio de gobierno y a significativos cambios en su entorno político.

No obstante, hacia los 10 años de la institución del sistema, existen puntos plausibles de mejora. Castro (2014), y Castro e Inostroza (2014), destacan la importancia de hacer más atractiva la ADP, de modo tal que se generen incentivos (no solo de tipo económico) que fomenten la participación de postulantes nuevos y el retorno de quienes ya desempeñaron cargos de ADP; asimismo, sería recomendable la sistematización y mejor aprovechamiento de la información recogida durante los procesos de selección, particularmente la de aquellos postulantes que fueron considerados como calificados pero luego no fueron escogidos; hay también algunos aspectos tecnológicos, legales y administrativos cuya mejora en la práctica incrementaría la eficiencia del sistema y su institucionalización. Longo (2013), por su parte, señala un conjunto de aspectos que contribuirían con el fortalecimiento del sistema, a saber: Completar la definición del modelo, a fin de determinar el alcance del universo de cargos incluidos en la ADP; hacer el sistema más atractivo, por medio de incentivos de diversa naturaleza, para así superar la precariedad que los directivos puedan percibir en el sistema de empleo, y atrayendo y logrando retener más y mejor talento; reducir la discrecionalidad, particularmente en aquellos aspectos posteriores a la selección donde la DNSC ha cedido un territorio considerable a los superiores jerárquicos de los directivos, exigiendo mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia; también se recomienda perfeccionar los mecanismos de contractualización, vinculando más estrechamente el desempeño individual del directivo y el organizativo (del servicio a su cargo), los convenios habrán de vincularse también con los incentivos sugeridos y con la permanencia en el cargo. Castro (2014) sugiere también la implementación de sistemas de apoyo que faciliten la inducción o transición del directivo en su nuevo puesto, y que le sirvan de soporte durante el ejercicio de su cargo.

## 6. FORMACIÓN Y EVALUACIÓN DE COMETENCIAS

### A) ¿Formación centralizada o descentralizada?

Eva M. Witesman de Indiana University y Charles R. Wise, The Ohio State University, en un artículo del año 2009 nos presentan un análisis sobre la pertinencia y efectos de la capacitación en contextos de descentralización, situación que muestra una paradoja en el contexto de la reforma Ucraniana de servicio civil. Utilizando ciertos modelos estadísticos, analizan la eficacia de la capacitación desde entidades centralizadas y descentralizadas, en habilidades a las que han denominado habilidades técnicas, así como en políticas y anticorrupción,

Su hipótesis es puesta a prueba, utilizando modelos estadísticos que predicen la capacitación anti corrupción y la capacitación en políticas. Para ello, como comparación, emplean un modelo de entrenamiento en habilidades técnicas.

Su estudio halló que las estructuras gubernamentales centralizadas incrementan significativamente las posibilidades de recibir tanto entrenamiento anti corrupción como entrenamiento en políticas. En contraste, no encontraron correlaciones estadísticamente significativas entre la estructura del gobierno y el entrenamiento en habilidades técnicas.

A la luz de estos resultados empíricos, se describe una paradoja teórica en las reformas en el servicio civil asociadas a la democratización: Dado que el objetivo de dichas reformas es un gobierno descentralizado con servicios locales y un servicio civil profesionalizado, la reforma en sí misma podría servirse mejor de un ambiente centralizado que posibilite el entrenamiento en habilidades y valores democráticos necesarios para apoyar la transición a la democracia en el contexto de Ucrania.

Según los autores, el enfoque predominante de las reformas democráticas se focaliza principalmente en la descentralización estructural y la desconcentración del poder, con lo que prestan menor atención a la provisión de entrenamiento en los valores y habilidades institucionales necesarias para sustentar unidades de gobierno descentralizadas y auto gobernadas. (OECD, 1997; Ryan, 2004).

Si bien la práctica y la retórica de la reforma democrática establecen que no hay conflictos entre la descentralización estructural y la democratización institucional, su

implementación simultánea da lugar a una significativa paradoja administrativa (Hood y Peters, 2004; Long y Franklin, 2004; Simon, 1946). La paradoja es la siguiente: ¿Es posible que la descentralización de las estructuras de gobierno que se realizan previamente a los cambios en la reforma institucional, limiten la capacidad del gobierno de proveer el entrenamiento necesario para alcanzar la democratización institucional efectiva?.

Esta paradoja es especialmente relevante en el Perú debido a que la descentralización del 2013 es un proceso que se impulsa desde el gobierno nacional, sobre las estructuras políticas existentes como los departamentos, obligando a todas las instancias a definirse en el camino y afectando ya sea desde el discurso o la práctica un nivel de autonomía.

Uno de los principales objetivos de la reforma del servicio civil en el contexto post-Soviético, es el cambio de las instituciones previamente existentes hacia arreglos que respondan mejor a los ciudadanos y se adhieran mejor a los preceptos de la ley. Adicionalmente, el funcionario público pasa de ser un implementador pasivo de las órdenes de sus superiores, a convertirse en actores que involucran a los ciudadanos en la creación de políticas y que provean un análisis experto de éstas tanto a los ciudadanos como a aquellos que las diseñan

Witesman y Wise (2009) destacan que, debido a los antecedentes históricos de patrocinio político y corrupción, los sistemas de reformas y entrenamiento no sólo deben centrarse en la eficiencia y capacidad técnica, sino también en la legitimidad, transparencia y equidad (Kotchegura, 1998). Enfatizan también la capacidad de formulación de políticas de los oficiales del gobierno que deberán hacerse responsables de una toma de decisiones más independiente y autónoma (Rice, 1992).

Ucrania es un país que se halla en transición de una estructura centralizada a una descentralizada. Su previa estructura centralizada se caracterizaba por un sistema burocrático fuertemente centralizado, donde se esperaba obediencia absoluta y ejecución tecnocrática por parte de los funcionarios públicos. No obstante la reforma, remanentes del vertical y centralizado sistema anterior se ponen de manifiesto en el gobierno central y a nivel regional y local.

Los autores explican que, si bien el gobierno central mantiene el control principal del flujo de recursos gubernamentales, la ley de autogobierno local de 1997 concede autonomía a los gobiernos locales, convirtiéndolos en los principales proveedores de bienes y servicios públicos, de modo que “sirvan como la principal interfaz entre el estado y los ciudadanos”. No obstante, existen unidades administrativas del gobierno central que están destacadas localmente y mantienen lazos con éste.

## **B) Capacitación para la nueva organización**

Una de las nuevas reformas se centra en determinar la dirección de los nuevos esfuerzos en capacitación. Para ello, es necesario el entrenamiento en métodos para la prevención y la lucha contra la corrupción, y análisis de políticas que apoyen la deliberación pública. La existencia de unidades descentralizadas (o fuertemente orientadas a la descentralización) que trabajan en paralelo a unidades del gobierno central que operan localmente, presenta la oportunidad de observar los efectos que, en un mismo contexto cultural, tienen dos tipos de estructuras distintas sobre los esfuerzos de capacitación de la reforma del servicio civil. La pregunta es: ¿cuál de estas estructuras tiene mayor éxito en promover el entrenamiento de los funcionarios públicos en los valores y habilidades democráticas necesarias para un funcionamiento transparente y sensible en cada nivel de gobierno?.

En base a una encuesta de necesidades de educación y entrenamiento de la administración pública aplicada en los autogobiernos locales y otros funcionarios del gobierno central que operan en oficinas locales a lo largo de toda Ucrania, se comparó el efecto que la centralización tiene sobre la disponibilidad de entrenamiento en habilidades y políticas democráticas. Es así, que los investigadores encontraron relaciones significativas positivas entre la centralización y el entrenamiento anti corrupción; así como entre la centralización y el entrenamiento en habilidades de políticas- De otro lado, no hallaron relación alguna entre la centralización y la disponibilidad de entrenamiento en habilidades técnicas.

Entonces, una cultura que favorezca el empoderamiento de los colaboradores parece haber influido significativamente en el hecho de que los funcionarios gubernamentales hayan recibido entrenamiento anti corrupción.

Ahora bien, desde la perspectiva de cinco modalidades de financiamiento analizadas, solamente el financiamiento por parte de los colaboradores hace más probable el haber recibido entrenamiento anticorrupción (no obstante, este resultado no fue estadísticamente significativo). Igualmente, se identificó a las Organizaciones No Gubernamentales como proveedores del entrenamiento anticorrupción. Esto es consistente con el hecho de que, al beneficiarse de asistencia extranjera y al haber desarrollado gran pericia en el manejo de métodos anti corrupción, muchas de estas organizaciones son proveedores frecuentes de este tipo de entrenamiento en Ucrania.

Por su parte, el impacto de los requerimientos legales es un poco más complicado, pues, el satisfacer las exigencias de la ley como propósito de la capacitación se correlaciona positiva y significativamente con recibir entrenamiento anticorrupción. No obstante, el empleo de requerimientos legales para seleccionar a los colaboradores que se capacitarán, tiene un impacto negativo.

Respecto del entrenamiento en habilidades de políticas (policy skills), la influencia de la centralización es positiva y estadísticamente significativa, pero la influencia de las otras variables es diferente.

Las organizaciones extranjeras son los proveedores de entrenamiento y capacitación en materia de políticas, seguidos por las academias ministeriales especializadas. Y, a diferencia del caso anterior, las Organizaciones no gubernamentales (ONG) no son las proveedoras así tampoco como la financiación ministerial o departamental.

Por su parte, desde la perspectiva del entrenamiento en habilidades técnicas, existe indicios que sugieren una relación inversa entre la centralización y la posibilidad de recibir este tipo de capacitación; no obstante, estos indicios no llegan a ser estadísticamente significativos. Las fuentes de financiamiento que figuran son (de mayor a menor): donaciones externas, auto financiación por parte de los empleados y presupuestos ministeriales/departamentales. El presupuesto estatal es la única fuente de financiamiento que se reduce para este tipo de entrenamiento.

En general, la investigación devela que el entrenamiento anticorrupción o en materia de políticas es más alta en las agencias locales del gobierno central que en las agencias similarmente situadas de las unidades de autogobierno.

Los autores concluyen que el entrenamiento en capacidades parece ser un tipo de entrenamiento fundamentalmente distinto al entrenamiento específicamente diseñado para dar lugar a una reforma democrática. Parece ser posible que el uso de modelos tradicionales de entrenamiento en capacidades resulta contraproducente para el proceso de impartir valores y habilidades democráticas.

Witesman y Wise (2009) plantean que, si bien para la OECD un objetivo común de la capacitación en el servicio público es apoyar la implementación de reformas administrativas y su modernización, y, de otro lado, mejorar las habilidades profesionales y cualificaciones del personal, con el fin de incrementar la eficiencia del servicio civil, la investigación sugiere que estos dos objetivos no sólo son diferentes entre sí, sino que también es necesario abordar su implementación desde dos frentes diametralmente opuestos.

Según los autores, una estructura gubernamental centralizada parece favorecer más el acceso al entrenamiento en valores y habilidades democráticas.

Ahora bien, en los procesos de democratización, suele manejarse la creencia que la descentralización estructural produce naturalmente un conjunto de cambios que se orientan hacia valores y habilidades democráticas.

La descentralización estructural y la democratización institucional no son solamente componentes esenciales de una reforma democrática, sino que el orden en el que se dan reviste gran importancia y podría ser vital para dar lugar a reformas duraderas. Específicamente, la permanencia de la reforma podría verse favorecida si la reforma institucional tiene lugar antes de la descentralización.

Si la descentralización tiene lugar previamente a los cambios en la cultura de la organización, si es que llegan a darse, los cambios subsiguientes en valores y actitudes se darían en pequeña escala y en relativo aislamiento.

Finalmente, los autores destacan la sugerencia de la OECD referida a que las reformas exitosas pueden convertir en ventaja algunos patrones de autoridad y toma de decisiones que ya se encuentran presentes en el gobierno a reformar. El enfoque que se propone (democratización institucional antes que descentralización estructural)

presenta la ventaja de que puede proveer nuevas unidades descentralizadas que ya hayan adquirido la capacidad (basada en la cultura y habilidades) necesaria para lidiar con las demandas que presenta la gobernabilidad democrática, proveyendo a las unidades auto gobernadas de una homogeneidad cultural subyacente que no estaba presente en propuestas anteriores.

### **C) El rol central de la capacitación en las iniciativas de reforma**

La capacitación (training) es, desde la perspectiva del desarrollo de recursos humanos, una forma de intervención destinada a mejorar la productividad organizacional. Por lo tanto, evaluar la aplicabilidad o el impacto de la capacitación en el desempeño de los empleados es esencial para las organizaciones, con el fin de asegurar la inversión y el uso eficiente de los recursos en la capacitación de los colaboradores (Khasawneh, 2004)

En el contexto jordano predomina, entre los hacedores de políticas, la creencia de que, para poder competir con otros sectores y sobrevivir en una economía global, el sector público debe mejorar su competitividad invirtiendo en la capacitación y desarrollo de sus recursos humanos (Mahmoud, 2005; Aakijha & Kilani, 2001). Con este objetivo en mente, y con el fin de asegurar la eficiencia y responsabilidad (accountability) en el gasto de fondos públicos; el gobierno jordano inició reformas del servicio civil centradas en el liderazgo.

Entonces, a partir de la descentralización del liderazgo de las políticas de reforma, los gerentes y supervisores tienen la responsabilidad de mejorar el desempeño en sus departamentos y unidades (El Kayed, Fayyad & Assaf, 1999). Con este propósito, se exige a los gerentes el completar programas de capacitación (training) en sus áreas, así como en liderazgo (Department of Statistics, 2005; Heyasat, 2004; Khatib, 1991; Masri, 1998; Mohamed, 2000; Sakijha & Kilani, 2001; Sha'sha, 1991).

Las reformas del gobierno jordano han establecido dos tipos de entrenamiento, interno y externo (Vocational Training Corporation, 2005). Si bien hay unidades especializadas en cada agencia que se encargan de la capacitación interna; también hay agencias externas de tipo público, privado, y sin fines de lucro que proveen al servicio público la capacitación que las unidades internas no pueden brindarle. La



capacitación externa abarca áreas como habilidades especializadas en tecnologías de la información, conocimiento relativo a la seguridad y seguridad virtual, etc.

Abu Sheka y Assaf (1985), así como El Kayed et al (1999) indican que la reforma del sector público en Jordania se basa cada vez más en la descentralización de la planificación, ejecución y evaluación de las políticas de desarrollo de recursos humanos. En este contexto, recae sobre los gerentes la responsabilidad de dirigir el cambio organizacional en sus departamentos y agencias.

Con el propósito de conseguirlo, los gerentes y supervisores deben emplear métodos sistemáticos en la investigación de las necesidades de capacitación, el diseño de programas de capacitación que sean coherentes con estas necesidades y examinar la efectividad de dichos programas mediante la valoración del cambio que los empleados entrenados aplican en su trabajo. Si bien se ha logrado desarrollar una herramienta bastante completa, y culturalmente adecuada a las necesidades del contexto jordano, siguen habiendo elementos extraños que influyen en la transferencia y aplicación del aprendizaje. Uno de estos factores pueden ser los cambios rápidos en la administración ministerial y los gabinetes políticos en Jordania, que debido al cambio de liderazgo y de tendencia política, podrían obstaculizar el aprendizaje. Esto se debe a que los supervisores pueden encontrarse reiteradamente bajo nuevo liderazgo que podría o no apoyar las anteriores prácticas laborales, o la aplicación del conocimiento adquirido, inclusive si el objetivo general (estrategia) del gobierno es la reforma del sector público. Adicionalmente, la ausencia de reconocimiento también puede convertirse en un obstáculo para la mejora de la transferencia y del desempeño.

Entonces, el caso de Jordania resalta la importancia de alinear estratégicamente las políticas de gobierno y el aspecto normativo, con la práctica y las acciones que conduzcan a un ambiente donde las capacidades y conocimientos adquiridos puedan desplegarse, cosa que sólo es posible cuando aquello que se imparte a través de la capacitación es coherente con el contexto, aplicable en él, puede ser transferido adecuadamente, y (sobre todo) es valorado y recompensado por el sistema. Para asegurar esta pertinencia, es que son necesarios los programas de evaluación del desempeño.

## **D) Hong kong y la capacitación centralizada**

Huque y Vyas (2008) nos presentan un caso diferente de evaluación en China, donde hallamos un sistema de capacitación fuertemente centralizado con las complicaciones que esto conlleva. En 1961, se estableció una Unidad Central de Entrenamiento en Hong Kong, en lo que actualmente es la Oficina del Servicio Civil (Civil Service Bureau). En 1967, esta unidad fue renombrada División de Entrenamiento Gubernamental (Government Training Division) y se le asignó la tarea de proveer y coordinar centralizadamente la capacitación del servicio civil con el propósito de implementar la política de localización y mantener la eficiencia del servicio.

La demanda de los servicios provistos por esta división incrementó sostenidamente a medida que los diversos departamentos reconocían la importancia de la capacitación vocacional, lingüística, o gerencial de su personal. Ello dio lugar a una diversificación y expansión de los servicios de la división, que fue adquiriendo mayor independencia de la CSB, aunque aún siga acudiendo a ésta por orientación normativa.

En reconocimiento a su status semiautónomo, en 1980, la división fue renombrada Centro de Entrenamiento del Servicio Civil (CSTC). Y, junto con el Senior Staff Course Centre (SCC), era responsable de la mayoría de las actividades relacionadas a la capacitación en el sector público. A inicios de 1996, ambas agencias fueron combinadas y se estableció el, centralmente coordinado, Civil Service Training and Development Institute (CSTDI), con la misión de impulsar iniciativas políticas centrales a través de la capacitación y el desarrollo; facilitar y asesorar en el desarrollo central y departamental de los RRHH, ser pioneros y difundir la mejor capacitación y desarrollo (CTSDI, 1999).

A partir de los cambios en las expectativas de los ciudadanos y la creciente demanda de resultados y rendimiento de cuentas, la medición del desempeño ha sido reconocida como uno de los puntos clave en la reforma del sector público. Todos los niveles de gobierno muestran un fuerte interés en el empleo de una

combinación de planificación estratégica, medición del desempeño y evaluación de programas, y procesos de presupuesto según desempeño.

Esta tendencia se ve estimulada por la creencia de que estos sistemas pueden incrementar la eficiencia y efectividad de los servicios del gobierno, y fortalecer la confianza de los ciudadanos en que éste tiene la capacidad de proveer servicios de mejor calidad. En el estudio realizado por Huque y Vyas (2008), se recoge la percepción de los capacitandos así como de quienes proveen la capacitación; enriqueciendo de este modo la perspectiva que nos ofrecen.

Respecto de la decisión de las técnicas a emplearse, se tiene en gran consideración el nivel de habilidad de los capacitandos. Las técnicas pueden incluir clases, demostraciones, role-playing, paquetes de aprendizaje, discusiones y aprendizaje por computadora. El método tradicional de clases es frecuentemente empleado en conjunción con una variedad de accesorios de alta tecnología. Las clases se mantienen como el método más popular, conveniente y económico y toman la forma de una charla o presentación, usualmente apoyada con material visual, en la que se describe y explica información sobre prácticas, procedimientos y políticas. El capacitador tiene control total sobre el contenido y la secuencia de la capacitación. Dado que esto permite capacitar a una mayor cantidad de personas al mismo tiempo, se puede entregar un producto sustancial en un tiempo limitado. Se considera que es un método económico y el más apropiado para cuando se dispone de recursos limitados.

No obstante, este método no resulta apropiado para impartir habilidades que resultan necesarias, y la interacción entre los capacitadores y capacitandos es limitada. Además, las lecciones ininterrumpidas suelen considerarse aburridas y monótonas. Otra desventaja es que, debido al volumen de trabajo, las organizaciones encuentran difícil dejar que el personal atienda cursos presencialmente. Estas dificultades han fomentado el uso de centros de e-learning y prácticas de capacitación en el trabajo. El CSTDI ha respondido con su propio Cyber Learning Centre y otros dispositivos autodidácticos.

El CSTDI se concentra en programas generales de capacitación dirigidos a satisfacer las necesidades básicas del gobierno; también responde a las necesidades específicas de los departamentos a través de paquetes de capacitación personalizados que apoyan las iniciativas departamentales de reforma, programas de gestión del cambio o específicamente diseñados. Se ofrecen servicios de consultoría y asesoría a los departamentos para ayudarlos a apoyar programas, iniciativas y políticas centrales y departamentales, y promover las mejores prácticas gerenciales.

Una unidad del CSTDI se hace cargo de la administración general, en tanto las demás asumen responsabilidades específicas. La sección de programas de formación supervisa las regulaciones de la capacitación del servicio civil y de la gestión de los programas educativos de gestión externa. Además, se cuenta con una sección de capacitación y tecnología de la información, encargada de organizar la capacitación en el uso de tecnología de la información. La unidad de inglés y comunicaciones, por su parte, ofrece entrenamiento dirigido al perfeccionamiento de este idioma y las habilidades comunicativas. La sección del idioma Chino provee entrenamiento en Putonghua (Mandarín), Cantonés y Chino escrito. Y, la sección de estudios chinos organiza el entrenamiento dirigido a familiarizar a los servidores civiles con los sistemas político, económico y social de China.

Adicionalmente, otras tres unidades ofrecen entrenamiento para funcionarios públicos que desempeñan funciones gerenciales y de supervisión. Estas son la unidad de entrenamiento gerencial (encargada de la capacitación de personal de rango general), la unidad de desarrollo y capacitación de grado general; y, para altos funcionarios, la unidad de desarrollo de alta gerencia.

Dado que los institutos centrales de capacitación no están comisionados para proveer el servicio de capacitación para departamentos específicos, muchos de sus programas son de naturaleza general. Varios departamentos solicitan cursos de capacitación personalizados, si bien muchas de estas solicitudes son atendidas, el resto son rechazadas por falta de recursos.

## **E) Comparación de percepciones**

Como era de esperarse, los proveedores se muestran bastante satisfechos con el servicio que proveen. No obstante, ha de tenerse en cuenta que los programas de capacitación no pueden cubrir todas las expectativas del grupo que se capacita, pues éste es muy variado. Si bien los capacitadores y capacitandos coinciden en que los programas son modificados a partir de las evaluaciones que se hacen al programa, ha de tenerse en cuenta que el 38% de los capacitadores y el 63% de los capacitandos se mostraron neutrales al respecto. Las evaluaciones proveen indicaciones pertinentes al logro de objetivos, y sus resultados deberían contribuir a mejorar el proceso. Esto revela que ambas partes señalan la necesidad de tomarse las evaluaciones en serio.

Por otro lado, los proveedores y los clientes difieren en su perspectiva respecto de la actualización de los programas en respuesta a los cambios. Esto podría ser resultado de la confusión sobre los criterios para analizar los cambios en las circunstancias y actualizar los programas. Además, el conocimiento de los capacitandos sobre la formulación de los programas es limitado, pues solamente llega a ellos el producto terminado.

Si bien ambas partes concuerdan en que se abordan cuestiones prácticas durante la capacitación, éstos difieren respecto de las aplicaciones prácticas de la misma. Los proveedores prefieren enfatizar habilidades generales que pueden ser aplicadas a casos específicos, en tanto que los clientes están más dispuestos a aprender habilidades para trabajos específicos, cuya aplicación les resulte más fácil y que puedan beneficiar su desarrollo personal a futuro. Por ende, hay variación respecto de los objetivos deseados de los programas ofrecidos por un instituto central de capacitación.

Ambas partes consideran que el CSTD I no puede lidiar con la tarea y responsabilidad de capacitar a la totalidad del servicio público. Los capacitandos encuentran difícil ser nominados para recibir capacitación, dado que las vacantes son limitadas. La demanda y la capacidad de oferta del instituto no están equilibradas.

Existen, pues, variaciones en la percepción, expectativas y demandas entre las partes interesadas en el proceso de capacitación. Si bien los proveedores están

satisfechos con varios aspectos de ésta, también reconocen algunas fallas en la provisión del servicio. Ésta es una buena señal, dado que permitirá la constante revisión y modificación de los programas de capacitación.

Ambas partes se mostraron neutrales respecto de la capacidad del CSTDI para anticipar las necesidades futuras de capacitación. Los proveedores se mostraron inseguros respecto de si podían preparar exitosamente a los funcionarios públicos para afrontar cambios rápidos. Tanto los proveedores como los clientes coincidieron en que es difícil anticipar el futuro y por lo tanto no podían realizar afirmaciones muy enfáticas a este respecto.

Al ser tan diversas las expectativas de los clientes, los proveedores deben cumplir con los objetivos del instituto y atender a las demandas de los clientes, dado que éstos son vitales para la supervivencia del instituto de capacitación. El conocer las opiniones de ambos grupos permite realizar una evaluación más acertada y útil.

Pero, además, existen algunos puntos de convergencia, pues, ambas partes concuerdan en que el CSTDI se enfoca en cuestiones prácticas; los capacitandos aceptan que la capacitación provista por el instituto no cubre del todo sus expectativas, pero proporciona un espacio para contribuir al cierre de la brecha de conocimientos que surge mientras el sector público afronta cambios constantes y problemas nuevos.

Sin embargo, ambas partes optaron por mantenerse neutrales en muchas de las áreas exploradas. Ello era comprensible en el caso de los capacitandos, pues no están muy bien informados respecto del origen y otros elementos de los programas. No obstante, la cautela de los proveedores da lugar a preocupaciones respecto de la transparencia del proceso y los objetivos de los programas de capacitación.

En toda organización, la medición del desempeño provee una serie de beneficios. Si bien es necesario considerar los diferentes niveles en que tiene lugar (individual, organizacional y nacional), éstas evaluaciones no deben perder de vista el objetivo general de mejorar el desempeño del gobierno. Entonces, una evaluación balanceada del desempeño del CSTDI en la contribución al nivel de eficiencia del servicio público de Hong Kong, debe ser considerada con un número de diferentes niveles, indicadores y resultados en mente.

## **F) Hacia una propuesta de evaluación más completa**

Huque y Vyas (2008) concluyen que el proceso de evaluación puede ser mucho más efectivo cuando se lleva a cabo conjugando el feedback recibido tanto por parte de los capacitadores, como por parte de los capacitados. Los capacitandos son un grupo transicional, que adquieren habilidades y conocimientos específicos que luego aplicarán en el trabajo y que regresarán a actualizar dichos conocimientos y habilidades cuando resulte necesario. Estos pueden aportar feedback valioso respecto de la relevancia, utilidad y resultados de los conocimientos y capacidades adquiridos, para contribuir con la mejora de los programas de capacitación. Por su parte los capacitadores son un grupo estable que permanece con el instituto por largos periodos de tiempo, pudiendo abocarse a la actualización del contenido y a modernizar la capacitación.

Un aspecto particularmente distintivo de este caso es que, cuando la capacitación está centralizada o dirigida por un ente rector que asume la labor de capacitar a una gran cantidad de personas, ésta debe responder a las demandas, lineamientos o planes estratégicos del gobierno que ha puesto en marcha los planes y la iniciativa de capacitación. No obstante, resulta de gran utilidad servirse de sistemas de información, como la autoevaluación de quienes determinan los contenidos y métodos de la misma, la evaluación del desempeño del programa en cuestión, y hasta la percepción de los capacitandos, a partir de las cuales se extrae información necesaria para mantener vigentes y pertinentes los esfuerzos de capacitación, de forma que puedan responder (en forma rápida y flexible) no solo a los cambios que surgen de camino a los objetivos trazados, sino que también además, se pueda contar con información disponible y suficiente para poder avizorarlos y planear con anticipación. De esta manera, no sólo se podría aprovechar el gran potencial de acción de los organismos centralizados, sino también se apuntaría a superar sus desventajas más distintivas (un sistema hipertrofiado, poco flexible, de respuesta lenta).

## **G) Gestión para la eficiencia**

Una vez examinado todo lo concerniente a las competencias directivas y a las características que suponen una capacitación a cargo de una entidad de gobierno y una

capacitación descentralizada, enfoquémonos en lo que implica una gestión para la eficiencia.

En Nueva Zelanda, un estudio de Hutchison y Boxall (2014) examina las habilidades de gestión que están en juego entre los ejecutivos tanto del sector privado como público y organismo no gubernamentales en el complejo entorno actual.

Recordemos que, entre los países desarrollados, Nueva Zelanda presenta una de las más bajas tasas de crecimiento de la productividad, lo que resulta en salarios sustancialmente bajos. Comparándose con Australia, se encuentra una diferencia de 70% de brecha productiva, la que se atribuye al bajo desempeño de las industrias neozelandesas. Si bien el capital invertido juega un rol importante, los reportes económicos atribuyen estas diferencias a “la calidad de la gestión, la innovación organizacional, el proceso productivo y la calidad del trabajo y el capital”, particularmente en los servicios (retail, finanzas, construcción, etc.).

Diferentes estudios sobre habilidades de gestión concluyen que las empresas se beneficiarían más al enfocarse mucho más en el desarrollo de capacidades de gestión al interior de sus firmas (Green et al, 2011), lo que conduce a la pregunta qué capacidades son necesarias en el ambiente actual, dados los desafíos organizacionales actuales, donde la globalización y revolución tecnológica están generando desequilibrio y gran incertidumbre.

En dicho contexto, los gerentes necesitarían adoptar nuevos paradigmas que facilitaran la flexibilidad estratégica al interior de sus organizaciones. Por ello se sostiene que la habilidad de gestión más crítica vendría a ser el pensamiento no lineal, que Hutchison y Boxall (2014) refirieron como la habilidad para conceptualizar y reconceptualizar información y escenarios diferentes y hasta contradictorios.

Para comprender mejor los desafíos señalados, ambos autores aplicaron una encuesta a una muestra de 265 altos ejecutivos (135 del sector privado, 62 del público y 68 de organizaciones sin fines de lucro), a quienes se les preguntó cuáles consideran que son los desafíos fundamentales que perciben en su ambiente. Con estos datos los autores proponen un conjunto de implicaciones para las capacidades de gestión.



Existen algunas similitudes generales respecto de ambos tipos de sectores (privado y público/sin fines de lucro), pues ambos enfrentan entornos económicos desafiantes y son sensibles a la fragilidad del apoyo de sus stakeholders; adicionalmente, ambos experimentan una “guerra por el talento” tanto en términos de las ofertas alternativas que sus mejores colaboradores encuentran en el mercado internacional, como del peligro de la ola de retiros de los baby-boomers. Las diferencias estriban en que el sector privado está más externamente enfocado, pues se centra en responder a la velocidad y ambigüedad de los cambios del mercado y atraer mayor inversión. Los sectores público y sin fines de lucro están más internamente enfocados, pues se orientan a ajustarse a factores sobre los cuales tienen poco control, como las restricciones en la financiación proveniente del estado. Consecuentemente, se genera la necesidad de mejorar la eficiencia para sobrevivir en un entorno donde las altas exigencias, los altos costos y la presencia de las regulaciones los colocan frente a las alternativas de hacer más con menos o, si no es posible, hacer menos con menos.

Sobre estos datos Hutchison y Boxall nos proponen tres conjuntos de habilidades de gestión fundamentales para responder a las condiciones de este medio:

1. Gestionar la incertidumbre y la renovación: Puede apreciarse en la forma en que los gerentes públicos y de las organizaciones sin fines de lucro ahora tienen que pensar en forma más creativa acerca de sus modelos de provisión de servicio, necesitan mayor versatilidad, capacidad de pensamiento lateral y resolver problemas nuevos e inestructurados que “cambian las reglas del juego”. La gestión, en su totalidad, necesita fomentar organizaciones más ágiles.

Los estudios pertinentes señalan que el pensamiento lateral es una habilidad crítica para los altos directivos y que las organizaciones más exitosamente competitivas han adoptado políticas administrativas y prácticas que facilitan la agilidad organizacional.

De acuerdo con Hitt, Haynes & Serpa (2010) y con Hitt, Keats & DeMarie (1998), conductas relevantes para la gestión de la incertidumbre y al renovación, son: Experimentar, tomar perspectivas heterodoxas, permitir cierto grado de riesgo, demostrar visión, y “reconocer y lidiar con estados coexistentes de estabilidad e

inestabilidad, reconociendo también que muchos de estos estados son solo temporales. Chapman (2011) añade que esta capacidad requiere que los gerentes creen e identifiquen nuevas oportunidades, y que desarrollen el tipo de estructuras organizacionales que mejoren la flexibilidad. Estas aproximaciones implican la habilidad de cuestionar ideas y estrategias que fueron establecidas en climas más estables. El análisis de Yukl (2012) que, combinando la comprensión del contexto con la investigación en materia de liderazgo, propone una taxonomía de conductas de liderazgo indica lo que los líderes deben hacer para mejorar el desempeño de sus organizaciones; particularmente, señala que estimular y facilitar el cambio es crítico en el entorno actual. Las conductas específicas que señala, son: Promover el cambio, avizorar/visualizar el cambio estimular la innovación y facilitar el aprendizaje colectivo. Los estudios cuantitativos de este autor han mostrado que cada uno de estos comportamientos está correlacionado con la efectividad general de la gestión.

2. Gestionar stakeholders y socios de negocios: Los directivos del sector privado enfatizan la necesidad de ganar el apoyo de los financiadores, en tanto que en los otros sectores la cuestión gira en torno a la continuidad de las fuentes tradicionales de financiación. Todos ellos están involucrados en redes complejas de alianzas y acuerdos de externalización, locales e internacionales, que les permiten proveer bienes o servicios rentables. Esto requiere un conjunto de habilidades directivas que muestren la perspicacia necesaria para ganar el apoyo de los stakeholders y socios involucrados en estas alianzas.

Yuckl (2012), etiquetó esta área como “Comportamiento de liderazgo externo”, argumentando que comprende la creación de redes, monitorización externa, y representar a la organización; teniendo como fin último el ganar información sobre eventos externos, la obtención de recursos y apoyo necesarios, y promover los intereses de la propia organización. En términos de habilidades, estos comportamientos sugieren que la perspicacia política tendrá una particular importancia, lo que respalda la idea de que la educación gerencial necesita abordar la educación política como un área clave de la capacidad de gestión. Las habilidades políticas están estrechamente relacionadas con el siguiente punto.

3. Gestionar personas y recursos internos: Ésta habilidad cobra especial relevancia en relación a la fuga de talentos que dejan el país (Nueva Zelanda) en busca de mejores sueldos y oportunidades de desarrollo. Si bien el sector privado puede lidiar un poco mejor con esto, sigue siendo un problema para todos los sectores, y a menos que la situación del país cambie radicalmente, no podrá ofrecerse una respuesta global al problema de la competitividad de los sueldos. Un señalamiento importante de este trabajo es que el alcance, visión o perspectiva que una organización ofrece para el desarrollo de un individuo puede ser un factor inclusive más fuerte que la oferta salarial en la retención de talento (Boxall, Macky & Rasmussen, 2003), lo que nos presenta una pista alternativa de atracción y retención del talento.

Desde esta última perspectiva, el autor nos propone dos áreas de desarrollo de habilidades. Una abarca las habilidades interpersonales que permiten que los gerentes construyan una conexión con los miembros de su equipo, la cual les permitirá conocer cómo estos responden a sus trabajos y cómo se sienten respecto de las oportunidades para el desarrollo de su carrera en la organización. Partiendo de esta base, la otra habilidad necesaria es la capacidad de diseñar el trabajo y fomentar oportunidades de aprendizaje.

No obstante, es evidente que las organizaciones no suelen ayudar mucho en el desarrollo de este tipo de Know-How en sus gerentes; lo cual resalta aún más la importancia de cómo es que los altos directivos y los especialistas de RRHH respaldan este tipo de desarrollo en los gerentes de línea. En otras palabras se trata de preparar a los directivos para que aprendan a desarrollar significativamente a su propio personal.

Los autores plantean que las habilidades para gestionar a las personas, guardan una estrecha relación con la capacidad para gestionar recursos escasos. Esto tiene una relación estrecha con la necesidad de mejorar la eficiencia organizacional, ya sea cambiando el modelo de negocios o reajustando el actual a la nueva situación. En líneas generales, esto puede hacerse de dos formas: Mejorar la calidad sin reducir al personal demandará habilidades que permitan incrementar la calidad, y la eficiencia, la optimización de la producción y el trabajo conjunto con el personal para reducir el desperdicio y mejorar el desempeño; si bien se requiere pericia técnica, el éxito de este tipo de estrategias depende

de la gestión de las personas. La otra alternativa implica tomar decisiones que tendrán gran impacto sobre la estructura y el personal de la organización, pues daría lugar a la externalización o al desmantelamiento de algunas áreas, así como reducciones de personal o fusiones corporativas. Éste segundo escenario demanda una gran visión y capacidad de renovación organizacional por parte de los altos directivos, así como la capacidad de toda la jerarquía gerencial para manejar en forma justa y apropiada las decisiones concernientes al personal que la reestructuración implique.

De otro lado, la preparación para estos escenarios implica un alto grado de familiaridad administrativa con la forma en que la organización funciona como un sistema que integra personas y recursos, y de cómo estas partes interactúan y contribuyen al bien de la totalidad del conjunto. Una estrategia para ello es la rotación de los gerentes y otros especialistas (como los financieros y de RRHH) a través de puestos de gerencia de línea. Implica también que los gerentes sean regularmente expuestos a retos interdisciplinarios, pues si el desarrollo gerencial ha estado desconectado de la organización, surgirán problemas respecto de su capacidad y conocimientos respecto de cómo manejar o reestructurar la organización. Los procesos de desarrollo que fomenten el pensamiento sistémico son necesarios para construir habilidades para la gestión (simultánea y hasta a veces conflictiva) de recursos y personas.

Los autores nos recuerdan que la gestión de personas y la organización de recursos son las características clave del trabajo de un directivo, pero es necesario que los marcos de trabajo que empleamos para la construcción de competencias sean relevantes para el entorno actual donde los gerentes se ven continuamente enfrentados a complejas situaciones en las que debe elegir y equilibrar diversos comportamientos de liderazgo para considerar cuidadosamente la pertinencia y complementariedad de la gestión de las personas y organización de los recursos.

Dicho esto, es recomendable contar con herramientas diagnósticas que permitan a los directivos evaluar sus capacidades y comprender sus propias prioridades formativas, prestando particular atención a la gestión de personas y recursos internos, gestión de stakeholders y socios de negocio, así como la capacidad de gestionar la incertidumbre y la renovación.

## 7. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Evaluar el desempeño de las organizaciones públicas permite implementar mejoras, por lo que este tema ha adquirido relevancia en el ámbito de las ciencias relacionadas a la administración pública (Brewer & Selden, 2000). A tal punto, que en años recientes, grupos de investigadores y gobiernos han buscado investigar más acerca de cómo evaluar y/o monitorear el desempeño, para tomar decisiones informadas que resulten en un mejor servicio para la ciudadanía (Bozeman, 2007). Incluso, como ya lo vimos anteriormente, algunos países utilizan los indicadores de desempeño para planificar presupuestos y desarrollar algunas políticas (Bevan & Hood, 2006).

Al parecer, las categorías de las medidas de desempeño son muy variadas, pues, algunas se centran en el individuo, mientras otras en lo organizacional; en factores internos o externos; o en evaluaciones objetivas-cuantitativas o subjetivas-cualitativas. Según algunos autores, las medidas de desempeño denominadas objetivas son las más exactas y adecuadas (Meier & O'Toole, 2013); sin embargo, otros opinan que no son suficientes o capaces de recolectar toda la información necesaria del desempeño en el contexto público (Brewer & Selden, 2000) e incluso que la subjetividad está presente en todo tipo de medición de desempeño (Brewer, 2006). Igualmente, las mediciones que se enfocan en lo individual tienden a centrarse en el desempeño general en el trabajo o comportamiento organizacional (Jung & Kim, 2014), sin hacer mayor referencia al contexto específico del sector público.

Desde otra perspectiva, Mikel Gorriti, a partir de un trabajo sobre evaluación del desempeño en la Comunidad Autónoma de Aragón (España) resalta la eficacia como un principio constitucional y criterio de éxito para la actuación de todas las administraciones del Estado. Afirma que, si bien la igualdad es el punto de partida de cada trabajador, es gracias a la evaluación del desempeño, que se logra diferenciar a unos trabajadores de otros. Según el autor, la eficiencia se refiere a hacer bien lo que se hace y la eficacia, a hacer bien lo que se tiene que hacer. La combinación de fines y técnicas (F y T) da lugar a un conjunto de asociaciones (diseños organizativos) en las que destacan algunas por su mayor eficacia.

Para Gorriti (2011), una organización pública es una estructura formal de relaciones, resultante de asociar responsabilidades y procesos que resuelven conflictos y satisfacen necesidades legítimas de los ciudadanos. Pero la institución no es eficaz si no lo son sus trabajadores “Es la eficacia resultante de los desempeños, la que determina la idoneidad de las personas que deben satisfacerla y esto no es fácil de comprobar sin medir el desempeño de las mismas”. (p. 300)

Es decir, él busca asegurar la consecución de objetivos y, a la vez, el compromiso de una responsabilidad pública. La exigencia de resultados se convierte, así, en legitimidad al gestionar elementos delegados desde la ciudadanía en orden a la satisfacción del interés general. El ciudadano demanda rendimientos más allá de legalidad e igualdad en los procedimientos.

Señala que en las diversas definiciones de evaluación del desempeño está presente la concepción conductual o comportamental de lo que se evalúa, la relevancia para la organización y que la conducta esté bajo el control del ejecutor. Es así, que las competencias se evalúan según los métodos que se planteen en los diversos países, pues, no existe un instrumento de medición estándar. En otras palabras, la evaluación de capacidades depende del contexto donde está enmarcada.

En el Reino Unido, por ejemplo, las competencias se miden principal, aunque no exclusivamente, según evidencias tangibles: evidencias por producto -cuestionarios, ensayos, informe, etcétera- y evidencias por proceso -evaluación de compañeros de trabajo, jefes (actuales o anteriores), público atendido, informantes incógnitos, quejas o felicitaciones escritas, entre otros (Civil Service Human Resources, 2013; Ministry of Justice, s/f).

En España, en cambio, se ha desarrollado un test (Arribas & Pereña, 2009) que consta de más de 100 ítems y mide 20 competencias, típicamente exploradas en el sector privado; sin embargo, tampoco incluye el conocimiento una variable que tenga mucho peso. Esta escala se utilizó en un estudio (López Martínez, Montaña Moreno & Ballester Bragué, 2014) para evaluar las competencias de servidores públicos en Palma de Mallorca, España. Esta prueba, interesantemente, tiene baremos para el Perú.

Por otro lado, en México, CENEVAL y la Secretaría de la Función Pública (s/f) generan la *Prueba de Conocimientos y Habilidades de la Capacidad Técnica de Recursos Humanos*, luego de la Ley del Servicio Profesional de Carrera que se publicase en el año 2003. Este test, que mide «los conocimientos y las habilidades intelectuales básicas que subyacen a la Capacidad Técnica de Recursos Humanos», es aplicado por vía virtual y cuenta con una calificación automática y rápida. Sus 42 preguntas tienen cuatro opciones, de las cuales sólo una es correcta. Sin embargo, esta prueba es altamente memorística debido su formato y búsqueda de objetividad, pues, se basa en el conocimiento.

Para Raadschelders, Toonen, & Van der Meer (2007), los sistemas de servicio social se están haciendo cada vez más flexibles en cuanto a la procedencia de sus trabajadores. En países como Inglaterra y Francia se ha cambiado el enfoque hacia los servidores públicos. Es así, que, hoy en día, se recurre a expertos o directivos más allá de su procedencia educativa o profesional. En cambio, antiguamente, los servidores públicos eran formados en centros estatales de histórico prestigio.

De otro lado, en la actualidad resulta impensable no recurrir a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), al Banco Mundial, a las Naciones Unidas u otras agencias internacionales en búsqueda de ciertos estándares para medir las competencias y comparar perfiles. También se está haciendo cada vez más común recurrir a grupos organizados de ciudadanos e incorporarlos al momento de realizar consultas respecto al servicio civil, para obtener la visión y la perspectiva y satisfacción del servicio al ciudadano.

Convergentemente, Lodge y Hood (2004) sostienen que los sistemas de Servicio Civil, en general, estarían asumiendo un nuevo reto acorde con las circunstancias actuales: el nivel de experticia técnica parece estar en decremento en los servicios civiles, por lo cual una competencia vital en estos tiempos es saber identificar, captar y monitorear a los expertos técnicos.

Sin embargo, muchas veces los perfiles expertos que se buscan no se encuentran en el entorno local, incluso en países como Francia o Alemania, por lo que un valor agregado a esta habilidad es saberse desenvolver con expertos extranjeros cuando sea necesario. Por lo tanto, dada su importancia, la habilidad de consultar, captar y monitorear expertos técnicos, tanto en contextos locales como extranjeros, debe ser considerada como una

competencia base (Logde & Hood, 2004). Sin embargo, según estos autores, esta necesidad ha sido aplazada o ignorada, probablemente, debido a la excesiva orientación a entrega de resultados y por la adopción de perfiles propios del sector privado, cuando no se trata de sectores equivalentes, pues, muchas veces dichas entidades poseen más expertos técnicos.

Por su parte, Needham, Mangan & Dickinson (2014), en un estudio de revisión teórica, señalan lecciones –a manera de predicciones- acerca del futuro del trabajo en el Servicio Civil, Entre estas lecciones destacan las siguientes:

- a) Los ciudadanos están cambiando: cada vez son más exigentes y demandantes con respecto a los servicios públicos; esperan servicios equivalentes a lo que encontrarían en empresas privadas.
- b) Las habilidades genéricas serán igual de importantes que las habilidades técnicas. Entre las habilidades blandas que serán importantes, destacan la competencia digital y las habilidades orientadas al servicio al cliente. Esto no implica que las habilidades técnicas no deban mejorarse, ya que persisten carencias, por ejemplo, en conocimientos relacionados a contratación pública y análisis de datos.
- c) Los “héroes” no son la respuesta. En los medios de comunicación, se suele mostrar al «héroe» de determinada institución pública –cuando no, al mismo, para todas las instituciones y todos los problemas nacionales. En el futuro, se necesitará nuevos modelos de liderazgo, que no se centralicen sólo en una persona. Este nuevo líder, principalmente,
- d) deberá saber delegar y distribuir el liderazgo entre sus trabajadores.





### III. EL SERVICIO CIVIL PERUANO

En capítulos anteriores hemos presentado el marco del conocimiento desarrollado las últimas décadas para comprender las dinámicas administrativas así como para la implantación de políticas públicas orientadas a desarrollar las competencias directivas y los desempeños en el ámbito público, para lograr los objetivos institucionales y gubernamentales. En adelante nos enfocaremos en las peculiaridades del servicio civil peruano.

En un contexto de crecimiento económico, que permite disponibilidad de recursos, los que deben estar orientados a la competitividad del país y la innovación para lograr una prestación de servicios más eficiente, la administración peruana se encuentra frente a la desconfianza e insatisfacción de los ciudadanos, lo que motivan impulsar la modernización del estado. La reforma del servicio civil constituye un tema esencial para el proceso de dicha modernización.

#### 1. EVOLUCION Y ESTADO DEL SERVICIO CIVIL

Si bien desde los años 90, el Perú realizó varios intentos de modernización del estado, es el 30 de enero del año 2002, que mediante Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658), se declara al Estado peruano en proceso de modernización, estableciendo como principales acciones, la institucionalidad de la gestión por resultados, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas, y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado.

Según la mencionada Ley, el Gobierno peruano determinó cinco<sup>6</sup> grandes ejes de reforma para servir mejor al ciudadano. Justamente, el segundo eje proponía: “Reformar el sistema de gestión de recursos humanos para aumentar su eficiencia y eficacia”.

---

<sup>6</sup>Los cinco grandes ejes de reforma son: a. Apoyar la racionalización del diseño organizativo del gobierno nacional para fortalecer la capacidad de formulación y gestión de las políticas nacionales y sectoriales. b. Reformar el sistema de gestión de recursos humanos para aumentar su eficiencia y eficacia. c. Diseñar e

Dicha reforma, además, proponía revalorizar la Carrera Pública, poniendo especial énfasis en el principio de la ética pública y la especialización, así como en el respeto al Estado de Derecho. Este planteamiento, por tanto, requería la creación de un nuevo sistema de carrera administrativa, tanto para el régimen de funcionarios de alto nivel como para el régimen general. Asimismo, el diseño de un sistema de capacitación para el servicio civil, que dote al Estado de funcionarios capacitados para servir eficientemente a la ciudadanía; y finalmente, abordar la creación de un registro único de trabajadores del Estado que posibilite un seguimiento puntual de quiénes forman parte del quehacer público.

En aquellos años, el programa de mejoramiento de la gestión de recursos humanos en el Estado buscaba la unificación del régimen jurídico básico de los servidores del mismo, proporcionando seguridad jurídica y estabilidad al empleo público, bajo la aplicación de los principios de mérito y capacidad para el acceso y el desarrollo de la carrera. Igualmente, contemplaba la unificación de las planillas y de la información del personal disponible, bajo estándares comunes a todo el aparato estatal, para permitir una conducción planificada de la gestión de recursos humanos del Estado y un control efectivo de sus implicaciones fiscales; así como la puesta en marcha de políticas e instrumentos de incentivos, compensación, capacitación y redistribución de recursos humanos, que permitan conciliar la estabilidad con una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos del Estado.

Para entender la dimensión de la Reforma, es preciso comprenderla en el marco histórico de las reformas que marcaron a los estados en la Región, y particularmente del estado peruano. Se transcurrió desde modelos de empleo y carrera pública, que garantizaban la permanencia prácticamente inamovible del empleado público, tales como el Decreto Legislativo 276; pasando por la búsqueda de afirmación de nuevas formas de contratos laborales para las nacientes agencias que requerían un contrato privado tales como el Decreto Legislativo 728, que permitió atraer personal con mejores remuneraciones en los

---

implementar servicios de gobierno electrónico. d. Desarrollar e implantar de una política de adquisiciones públicas que involucre el diseño e implantación de un sistema informático integral de adquisiciones. e. Implementar programas piloto de modernización en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Presidencia del Consejo de Ministros.

años noventa surgió permitiendo el surgimiento de las llamadas “islas de eficiencia”, entre otros.

En los noventa, a su vez, se implantaron procesos de evaluación de personal y ceses colectivos, en medio de las hipótesis de reducción del estado y búsqueda de eficiencia, declarando austeridad y prohibiendo nombramientos (DL 276) y aumentos de salarios. En dicho marco, se genera un nuevo régimen de contratos de Servicios No Personales (SNP), el mismo que permitió contratar personas, por periodos variables y con gran flexibilidad, exonerando todos los beneficios laborales (vacaciones, compensación por tiempo de servicios, gratificaciones) y de seguridad social.

Luego de un clima de convulsión laboral, crisis política y la salida de Fujimori del gobierno, el año 2001 se crea una Comisión Multisectorial<sup>7</sup> del más alto nivel con el objeto de formular un diagnóstico sobre el personal dedicado al servicio del sector público.

Es así que durante las últimas décadas estos regímenes laborales han convivido en todas las entidades públicas. Obviamente con el paso el tiempo, el régimen más antiguo y que otorga mayor estabilidad como el DL 276 tiende a decrecer, mientras el antiguo SNP evolucionó en beneficio del servidor hacia el Régimen de Contratación Administrativa de Servicios (CAS), mediante Decreto Legislativo N°1057 del año 2008, el mismo que actualmente tiende a ser el predominante, definiéndose bajo la finalidad de atraer personas más especializadas, según el puesto, sometidas a evaluación permanente, sin perder flexibilidad por establecer periodos laborales con inicio y término.

---

<sup>7</sup> Resumen Ejecutivo de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación del personal de la administración pública central. D.S. N° 004-2001-TR publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de julio de 2001.

A continuación, presentamos el resumen de la normativa relacionada:

**Tabla 14: Hitos del Servicio Civil Peruano (1980-2011)**

1980-1990	1990-2000	2000-2011
<p>1982: Creación de la ley para Profesionales de la salud.</p> <p>1984: Creación de la carrera administrativa, mediante el Decreto Legislativo N° 276.</p> <p>Creación de la Ley del Profesorado.</p> <p>1989: La autorización del INAP para tener presencia en el Gabinete de Consejo de Ministros (con voz, pero no voto).</p>	<p>1990: Aprobación del reglamento del Decreto Legislativo N° 276.</p> <p>1991: Creación y aplicación del régimen laboral privado a algunas agencias del Estado, a través del Decreto Legislativo N° 728.</p> <p>1992: Evaluaciones semestrales obligatorias y ceses colectivos.</p> <p>1993: Ley de Presupuesto Nacional incluye normas de austeridad, que prohíben efectuar nombramientos, los aumentos salariales, etc.</p> <p>1995: Cierre del Instituto Nacional de Administración Pública.</p> <p>1996: Programa de Modernización de la Administración Pública.</p>	<p>2001: Estudio de la Comisión Multisectorial sobre la situación del servicio civil.</p> <p>2004: Aprobación de la Ley Marco del Empleo Público- LMEP.</p> <p>2005: Propuestas de ley de desarrollo de la LMEP y debate.</p> <p>2007: Ley de la Carrera Magisterial y su reglamento.</p> <p>2008: Creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil- SERVIR.-Creación del Cuerpo de Gerentes Públicos.</p> <p>2008: Creación del régimen de los CAS.</p> <p>2009: Primera evaluación sistemática del servicio civil mediante la evaluación de los operadores del Sistema Nacional de Inversión Pública.</p> <p>2010: Reglamentan régimen de evaluación y capacitación del rendimiento.</p>

Fuente: Alza (2012). Estudio sobre la Evolución de la Política del Servicio Civil Peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir

De otro lado, en el marco latinoamericano, surgió un gran impulso a la profesionalización de la función pública. Entre ellas un estudio de evaluación sobre el Servicio Civil en América Latina, auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo el año 2004, ubicaba al Perú en el puesto 17 sobre 21 países en el ranking.

El siguiente cuadro muestra los criterios de evaluación considerados para evaluar al Servicio civil peruano, en relación con los demás países de América Latina:

**Tabla 15: Situación del Servicio Civil peruano respecto de otros países de América Latina  
(18 países)**

<b>Criterio/Índices de evaluación</b>	<b>Puesto</b>
Eficiencia	15
Mérito	13
Consistencia estructural (prácticas de gestión, capacidad directiva, etc.)	15
Capacidad funcional (competencia del personal, flexibilidad, etc.)	15
Capacidad integradora (clima laboral, conflictividad, intereses adecuadamente representados, etc.)	15

Fuente: Echebarría (2006).

Los intentos fallidos de reforma del estado se reflejan en la postergada posición peruana de éste estudio. Barrios (2013) acota que la frondosa normativa, así como la convivencia de diversos regímenes del empleo público, acompañados de una gran variedad de escalas salariales, reflejan la falta de un sistema ordenado de recursos humanos del estado. Igualmente, se manifiesta la variedad de mecanismos de incorporación de personas al estado, cuya integración no era resultado de un sistema de personal, más aún al ponerse en marcha las nuevas políticas de descentralización del estado, que demandan contingentes de servidores públicos para enfrentar los nuevos retos de un estado nacional que no había sido reformado, pero empieza a transferir recursos, funciones y competencias a las administraciones regionales y locales. Es en este contexto que surge la percepción consensuada de las debilidades de las capacidades de los servidores que requieren un sistema y ente rector nacional.

#### **A) La ventana de oportunidad para el servicio civil**

Sobre dichos antecedentes, el gobierno del Presidente García propone la Reforma del Servicio Civil peruana el año 2008. Una serie de factores favorecen lo que Esparch (2012) ha identificado como “ventana de oportunidad” en las políticas públicas. Un experimentado equipo liderado por el Ministro de Trabajo Mario Pasco se encarga de realizar el diagnóstico y las propuestas que se concretan en cinco Decretos Legislativos (D.L.) que permiten la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR-, como se explica continuación.

**Tabla 16: Ventana de Oportunidad para el Servicio Civil Peruano**

<b>PROBLEMA</b>	<b>PROPUESTA</b>	<b>NORMA</b>
Ausencia de un organismo “cabeza de sistema” que gestione recursos humanos.	Creación e implementación de un organismo rector.	D. L. 1023
No se recluta formalmente profesionales altamente capaces	Cuerpo de gerentes públicos	D.L. 1024
Ausencia de sistemas de evaluación	Evaluación permanente para: 1) Capacitar al de rendimiento insuficiente; 2) Reconocer y premiar al eficiente: ascensos, retribución y reconocimiento moral; 3) Separar al personal incompetente.	D. L. 1025
No hay políticas ni programas de capacitación	Normas sobre capacitación y fondo de capacitación	D. L. 1025
Inflexibilidad de régimen de carrera limita esfuerzos para racionalizar personal, especialmente en regiones y municipalidades	Programa facultativo de optimización	D. L. 1026

Fuente: SERVIR

Siguiendo el análisis de Cortázar (2012), en opinión de los expertos internacionales de servicio civil, “lo ocurrido en Perú en el año 2008 parece constituir un punto de inflexión” por lo que dichas medidas de reforma sientan las bases del sistema administrativo y las bases de las políticas de recursos humanos en el Perú.

Por ejemplo, el Decreto Legislativo 1024 da origen al Cuerpo de Gerentes Públicos y establece, así, en el modelo peruano, un segmento de directivos públicos en proceso de desarrollo, a imagen y semejanza de reformas en otros países como Chile, Australia, Nueva Zelanda, entre otros, con la característica propia que se implanta “a demanda” de las entidades.

La relevancia de desarrollar detalladamente la experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos del Servir creado el año 2008 por DL 1024, radica en que establece las bases y

es el antecesor del marco del Directivo Público que, posteriormente, se formaliza en la Ley del Servicio Civil el año 2014.

## **B) La evolución del servicio civil peruano desde la perspectiva del BID**

Dado el predominante rol del BID en las políticas públicas regionales, las que ha dinamizado, asesorado, orientado, comparado y evaluado el proceso peruano de reforma del servicio civil estos ocho años transcurridos desde el inicio de la reforma, consideramos oportuno resumir la versión que nos ofrecen sus informes.

Para el caso peruano, observamos que de parte del BID ha actuado en forma periódica los mismos consultores, de manera que observamos una constante. Los diagnósticos del servicio civil peruano que serán expuestos en este capítulo, fueron realizados por equipos en los que se ha repetido la presencia e informes de la consultora Mercedes Iacovello (2006, 2011 y 2015). El primero de estos diagnósticos se llevó a cabo empleando el Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil, desarrollado por Francisco Longo, marco que ha sido empleado consistentemente en varios proyectos de diagnóstico y seguimiento del desarrollo de los servicios civiles latinoamericanos. Para los análisis subsiguientes se utilizó una versión calibrada del mismo marco, que es lo suficientemente consistente con el anterior como para realizar comparaciones entre los hallazgos de las tres investigaciones. Para alcanzar una comprensión cabal del contenido de este capítulo, se iniciará éste con una breve exposición del marco, seguida de los hallazgos de Iacovello.

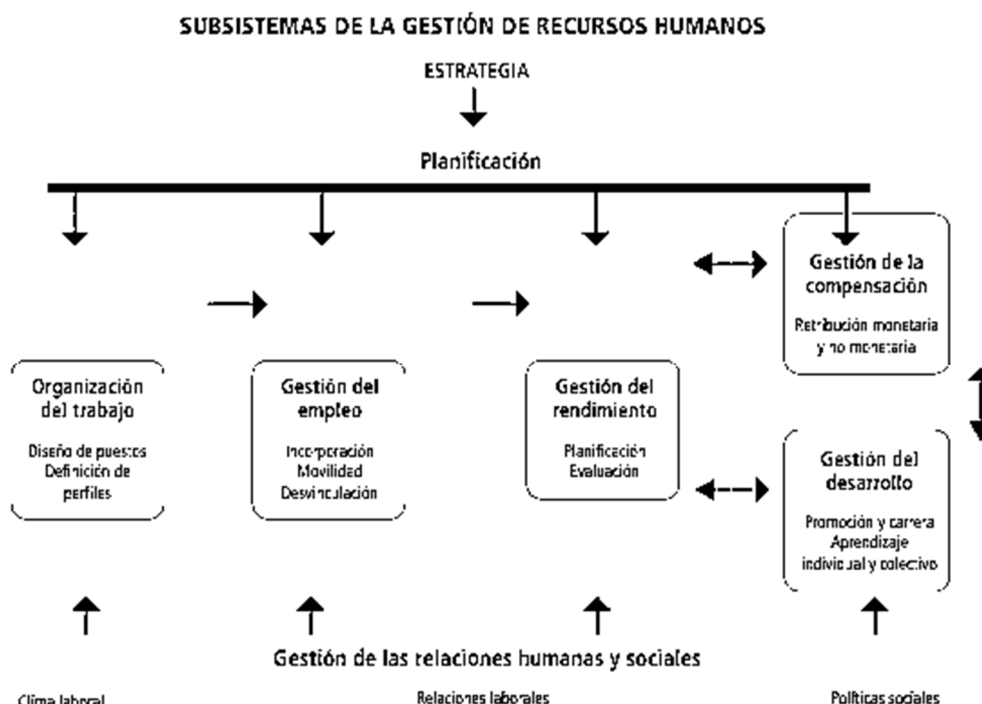
## **C) El marco conceptual peruano en el marco regional**

En el modelo conceptual básico del libro de Koldo Echevarría (2006), como jefe del equipo regional del BID, la gestión de los recursos humanos (GRH) es presentado como un sistema integrado de gestión, cuya finalidad básica o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multiorganizativo, para la producción de resultados acordes con las finalidades organizativas (BID-DRP, 2006: 6-8). Además, han de tenerse en consideración otros factores situacionales, tanto externos (marco legal, mercado laboral, etc.) como internos (estructura, cultura, etc.), que influyen en forma directa o indirecta sobre las personas y su conducta.



En el *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Longo (BID-DRP, 2006: 9) muestra esta representación gráfica del modelo

**Figura 3: Subsistemas de la Gestión de Recursos Humanos**



Fuente: Longo (BID-DRP, 2006: 9)

En primera instancia, encontramos a la estrategia de recursos humanos, concebida como un conjunto de prioridades o finalidades básicas que orientan las políticas y prácticas de GRH, para ponerlas al servicio de la estrategia organizativa (BID-DRP, 2006: 10). A continuación, observamos que la GRH se ve representada como un sistema integrado por diversos componentes o subsistemas que se conectan e interrelacionan, éstos están ubicados en tres niveles verticales. En el primer nivel encontramos a la Planificación de RRHH, cuyo propósito es anticipar la definición de políticas coherentes en los demás subsistemas, con los cuales se conecta. En el segundo nivel encontramos cinco subsistemas organizados en una secuencia de cuatro bloques horizontales; en primer lugar está la Organización del trabajo, que prefigura y concreta el contenido de las labores y las características de quienes las llevarán a cabo; en segundo lugar tenemos la Gestión del empleo, que abarca los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas; en tercer lugar se halla la Gestión del rendimiento, que comprende la planificación, estimulación y

evaluación de las contribuciones de las personas; en cuarto lugar está la Gestión de la compensación, donde se retribuye dicha contribución; y en quinto lugar tenemos la Gestión del Desarrollo, abocada al crecimiento individual y colectivo. Finalmente, en el último nivel encontramos la Gestión de las relaciones humanas y sociales, relacionada con todos los subsistemas anteriores. Además de los subsistemas representados en el gráfico, Longo (BID-DRP, 2006: 26) acota que el análisis de los subsistemas debe completarse con el análisis de la Función de organización de los RRHH, es decir de los mecanismos de administración del sistema, y que se enfoca en las características de institucionalidad y autoridad del mismo.

Para que un conjunto de políticas y prácticas de GRH funcionen como un sistema integrado y en consonancia con la estrategia (aportando valor y contribuyendo con el logro de los objetivos), han de cumplirse tres requisitos:

- Los subsistemas deben estar operativos: Es decir, que exista un mínimo de políticas y prácticas de personal coherentes que permitan inferir racionalmente su existencia y operatividad.
- Deben producirse las interconexiones necesarias: Los subsistemas deben interconectarse y funcionar coordinadamente, como indica la representación gráfica vista anteriormente.
- Debe existir coherencia estratégica: La totalidad de los subsistemas deben aparecer como aplicaciones de una estrategia de RRHH, derivada de la estrategia organizativa y cohesionados por aquella, ya que una política o práctica de personal no puede ser juzgada al margen de esta coherencia básica.

Cada uno de los subsistemas a analizarse contiene una serie de puntos críticos, los cuales describen una situación específica referente a aspectos clave de la GRH, que puede ser propio de un subsistema en concreto, o formar parte de la interacción de varios. Es así que el punto crítico se configura en un parámetro concreto y sustantivo que permite realizar una comparación entre éste y la situación observada empíricamente, comparación que es operacionalizada en una escala de 0 a 5, según su mayor (5) o menor (0) correspondencia con la situación expresada en el punto crítico.

## a) Marco Analítico

A partir de los puntos críticos, se derivan cinco índices (Mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural), los que permiten medir diferentes aspectos del “desempeño general” del sistema de servicio civil. Para la construcción de los cinco índices, el modelo original propone 93 puntos críticos; dos de los índices se descomponen en tres subíndices, lo cual eleva a 11 el número de criterios para la medición del desempeño del sistema. A partir de la experiencia práctica adquirida en el uso de estos instrumentos de medición, el equipo identificó los aspectos de cada subsistema que resultan vitales para su funcionamiento adecuado, así como los índices que resultan críticos en el seguimiento de los servicios civiles (Iacoviello, 2011: 11).

Con el propósito de hacer más eficiente el proceso de diagnóstico Longo y Iacoviello proponen una nueva selección de puntos críticos y de índices reorganizados en función de la estructura de la CIFP (Longo y Iacoviello, 2010). La nueva metodología espera identificar aquellos puntos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice. En esta selección se incluyen los puntos críticos que en el marco original tenían asignada la máxima ponderación, así como también, aquellos con ponderación media, de modo que se pudiera cubrir adecuadamente los aspectos centrales que propone la CIFP para cada uno de los subsistemas de GRH. Partiendo de los 33 puntos críticos de la selección, se construyeron cinco medidas de calidad concordantes con los cinco índices del marco analítico (Iacoviello, 2011, p. 12):

- Eficiencia: Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que presenta el sistema de Función Pública, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia.
- Mérito: Evalúa el grado en que el sistema de SC incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas.
- Consistencia Estructural: Evalúa la solidez e integración sistémica del SC, prestando atención al grado de: a) Coherencia estratégica, o vinculación de las políticas y prácticas de GRH a las prioridades gubernamentales; b) Consistencia directiva, o grado de desarrollo de la función directiva y su relación con la tecnoestructura central;

- c) Consistencia de los procesos, o grado de interrelación y articulación entre los subsistemas que constituyen la gestión de recursos humanos.
- Capacidad funcional: Evalúa la capacidad del sistema de SC para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo al desarrollo de conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos. Abarca tres aspectos: a) Competencia, o capacidad del sistema de SC para asegurar el aprovisionamiento, desarrollo y estímulo de las competencias clave que el sistema público necesita; b) Eficacia incentivadora, o grado en que las prácticas de GRH promueven el desempeño efectivo, el aprendizaje y la calidad del servicio; y c) Flexibilidad, o grado en el que dichas prácticas incorporan pautas que facilitan la adaptación a los cambios en el contexto.
  - Capacidad integradora: Evalúa la eficacia con que el sistema de SC logra armonizar las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad.

En la nueva versión, el cálculo de los índices de calidad se realiza a través de promedios lineales de las valoraciones de los puntos críticos correspondientes, en lugar de los promedios ponderados empleados originalmente. Esto facilita una interpretación más intuitiva de los resultados y, pese a estas modificaciones, se preserva la comparabilidad de resultados. Una vez establecidas estas consideraciones respecto del marco analítico y su actualización, exploraremos los hallazgos del mencionado trabajo.

## **b) Contexto Del Servicio Civil Peruano**

Como hemos explicado, en el marco de una serie de estudios promovidos por el Banco Interamericano de Desarrollo para el diálogo regional de política, en el Perú se han realizado periódicamente análisis y evaluaciones de diagnósticos del servicio civil peruano, publicados generalmente por Iacoviello en los años 2005, 2011 y 2015. En este apartado, haremos una exposición comparativa de sus hallazgos más relevantes, con el propósito de observar la evolución del servicio civil peruano. Para realizar la comparación, emplearemos la versión “calibrada” del marco analítico.

- Diciembre de 2004: Hacia el año 2001, Alejandro Toledo asume la presidencia tras la renuncia de Alberto Fujimori. Tras el crecimiento de los 90, en 2004 se advierte una desaceleración económica. En este contexto se negocia un TLC con Tailandia (2005); el clima social es turbulento, se declara el estado de emergencia, recaen sospechas de corrupción sobre la familia del presidente. Diversos diagnósticos llaman la atención sobre la dispersión normativa y desestructuración del servicio civil, lo cual promueve el reinicio del proceso de modernización del estado.
- Febrero 2011: Es el año final de la presidencia de García, una etapa de solidez macroeconómica en un clima de estabilidad política y social (con algunos niveles de conflictividad). La reforma del SC, impulsada a través de decretos legislativos, empieza a mostrar avances concretos respecto de la situación de 2004. Estos avances son importantes para sentar las bases de la continuidad de la estrategia incrementalista.
- Julio 2015: Se inicia el último año de la presidencia de Humala Tasso, consolidándose la situación económica, en un clima de estabilidad social y crecimiento económico. Estas condiciones transforman la economía del país en una de ingreso medio y su nivel de desarrollo genera que el proceso de crecimiento dependa cada vez más de ganancias sostenidas de productividad.

#### **c) Marco legal.**

- Diciembre de 2004: Existe una gran dispersión normativa, observable en la existencia de numerosos regímenes laborales. Para hacer frente a esta situación, se dicta la Ley Marco del Empleo Público, pero no logran aprobarse las cinco leyes complementarias debido a la falta de consenso político.
- Febrero 2011: La dispersión normativa persiste (con la inclusión del régimen especial CGP y los CAS desplazan a los SNP). A través de las atribuciones legislativas delegadas en el ejecutivo, se aprueban decretos legislativos específicos para abordar diversos aspectos del sistema de SC

(entidad rectora alta gerencia pública, capacitación, etc). Por medio de un mandato legislativo, se aprueban las cinco leyes complementarias de la LMEP.

- Julio 2015: En 2013 se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que hace especial énfasis en la meritocracia del servicio civil como parte esencial de la modernización. En julio, se aprueba una nueva Ley del Servicio Civil, cuyo objetivo fue establecer en forma progresiva un régimen único para las personas que prestan servicios en las entidades del estado.

#### d) Análisis Organizativo De La Función De RRHH.

- Diciembre de 2004: El sistema manifiesta una gran debilidad debido a la ausencia de una entidad rectora. Las funciones están descentralizadas en las entidades y los lineamientos centrales en materia de administración y gasto en personal están a cargo del MEF y la PCM. Las oficinas de personal tienen bajas capacidades generales.
- Febrero 2011: La creación de SERVIR como entidad rectora supone una gran mejora para el subsistema. Tiene lugar un proceso de descentralización a nivel subnacional y la función de organización de RRHH se da en un marco de interacción entre SERVIR, la PCM y el MEF.
- Julio 2015: Sigue pendiente un mayor involucramiento de los directivos, cuya profesionalización prevista por la Ley del Servicio Civil podría mejorar dicho inconveniente. SERVIR mantiene un alto perfil desde su creación, la legitimidad y reconocimiento de esta área rectora han ido creciendo en años recientes. La representación del MEF y la PCM en el consejo directivo de SERVIR tiene como consecuencia una mayor articulación entre éstas instituciones. Está en curso el plan de fortalecimiento de las áreas de RRHH en las instituciones y tiene lugar el Diagnóstico de Competencias del sistema de gestión de RRHH.

#### e) Planificación De Los Recursos Humanos

- Diciembre de 2004: Este es uno de los subsistemas más débiles, pues, la planificación gira en torno a gestión presupuestaria, en un marco restrictivo que genera negociaciones oportunistas y pujas presupuestarias entre áreas. Estas restricciones generan rigidez y entorpecen la planificación según necesidades organizativas. Otro problema es la carencia de sistemas de información que permitan tomar decisiones acertadas.
- Febrero 2011: El sistema continúa siendo rígido (falta de sinceramiento de los CAP, prohibiciones presupuestarias, etc.), situación que se busca atenuar empleando el régimen laboral privado y los CAS. Se presentan esfuerzos para la construcción de sistemas de información por parte de SERVIR y el MEF, con algunas potenciales superposiciones. Mejores perspectivas de profesionalización como base de una mejor planificación.
- Julio 2015: La planificación de las plantas de personal, junto con el proceso de presupuestación anual, depende aún de cada entidad. A fin de evitar la superposición, SERVIR y el MEF proyectaron, con financiamiento del BID, un Sistema Integrado de Gestión de las Personas (SIGEP) que a junio de 2015 estaba aún en etapa de licitación. Entre 2004 y 2012, la planta de personal del estado se mantuvo en expansión, pero se halla estable desde entonces. Hubo también un leve incremento del gasto de personal del gobierno nacional, el cual concuerda con la situación de solidez macroeconómica. La proporción de servidores públicos con educación universitaria incrementó un 16% respecto del año 2004.

#### f) Organización del trabajo.

- Diciembre de 2004: El principal problema con este subsistema es que, pese a estar definido, no es utilizado en la práctica. Ejemplo de esto es que no se emplean las herramientas de definición de perfiles de puestos y postulantes. La extrema rigidez fomenta el uso extensivo de los SNP.
- Febrero 2011: Las herramientas disponibles para la definición de perfiles de puestos y postulantes (MOF, ROF, etc.) están desactualizadas, pero

existe la intención de actualizar y promover el empleo de dichas herramientas. Mientras tanto, la clara definición de perfiles de puestos y postulantes del CGP se configura como una buena práctica.

- Julio 2015: Se ha iniciado la implementación de nuevas pautas legales, metodologías y herramientas, SERVIR elaboró un Manual de Puestos Tipo y en 2014 fue aprobada la Guía de Mapeo de Puestos. A medida que las entidades vayan avanzando en la transición al régimen de la LSC, este proceso podría tener una influencia positiva sobre el orden y la actualización de los MOF. Asimismo, los procesos de diseño de puestos y definición de perfiles en el CGP siguen mejorando.

#### g) Gestión del empleo.

- Diciembre de 2004: En el acceso a la administración está generalizada la práctica clientelista. Los pocos concursos existentes no se manejan en forma meritocrática ni transparente; las competencias no son un criterio de selección, faltan políticas de movilidad, y la desvinculación es irregular. El nuevo marco legal y los proyectos de ley correspondientes forman parte de los esfuerzos para revertir esta situación.
- Febrero 2011: Se dan mejoras en la apertura y difusión del reclutamiento, especialmente a partir del CGP, cuyos procesos de selección son meritocráticos y transparentes, y cuya transversalidad introdujo mayor flexibilidad al sistema. También se producen mejoras en la selección meritocrática de los regímenes 728 y CAS y, en general, se percibe una reducción del clientelismo y la discrecionalidad, aunque (con excepción del CGP) la movilidad sigue produciéndose a partir de negociaciones que priorizan intereses particulares por sobre las necesidades organizativas.
- Julio 2015: Las entidades conducen los concursos públicos según las normas vigentes, pero el respaldo político de cada entidad influye aún en el cumplimiento de los criterios meritocráticos. El cambio más significativo parte de la nueva LSC, que propulsa los procesos de selección como único mecanismo de incorporación. Aunque se ha desarrollado un Diccionario de Competencias Transversales, aún no se ha generalizado el



uso de las competencias en los perfiles (excepto en el CGP). La movilidad y desvinculación con causa justa siguen siendo limitadas, aunque el esquema de familias de puestos permitiría cambios entre áreas, además se prevé la desvinculación por motivos de reorganización previstos en la LSC.

#### h) Gestión del rendimiento.

- Diciembre de 2004: El subsistema es muy débil, pues si bien la evaluación de desempeño se contempla normativamente, son pocos los casos en los que se lleva a la práctica, e inclusive en estos, solamente se emplea para determinar mejoras salariales (que no influyen en el pago por planilla).
- Febrero 2011: La aprobación del decreto legislativo 1025 (que establece que la identificación de los aportes individuales al rendimiento colectivo y la detección de necesidades de capacitación son los objetivos de la evaluación) fomenta los avances en este sistema, y la creación del CGP impulsa también la evaluación del rendimiento. Se crea el Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano y se lleva a cabo una experiencia Piloto en el SNIP. La ausencia de objetivos de desempeño en base a los cuales evaluar es una debilidad que se mantiene, pero un avance en este sentido es el Convenio de Asignación del Gerente.
- Julio 2015: La LSC estableció un proceso de evaluación integral, sistemático, obligatorio y continuo, del rendimiento, basado en compromisos de conducta y metas; se desarrollaron un modelo conceptual, el plan de acción y una experiencia piloto en curso (al 2015). Dado que la evaluación no era obligatoria, las prácticas existentes de gestión del rendimiento son escasas y disímiles; aunque el empleo de Diagnósticos de Conocimiento ha contribuido indirectamente a fomentar cierta cultura de evaluación. Por su parte, en el CGP se emplea herramientas como el seguimiento sistemático de metas, los convenios de desempeño y (en algunas instituciones) la evaluación de impacto.

i) Gestión de la compensación.

- Diciembre de 2004: El subsistema presenta poca coherencia estratégica, existen múltiples escalas remunerativas, lo que produce una gran inequidad interna tanto en compensaciones remunerativas como no remunerativas (CAFAE y otros), lo que afecta negativamente el cálculo pensionario. El sistema de pensiones presenta problemas de sustentabilidad, la información es otro punto débil y los salarios son poco competitivos (particularmente los de la carrera administrativa).
- Febrero 2011: El sistema mantiene una coherencia estratégica muy baja, pues continúa la inequidad interna, el congelamiento salarial, que reduce la competitividad externa; la ausencia de incentivos monetarios para fomentar el esfuerzo, alto rendimiento y aprendizaje; y existen contradicciones normativas. Las mejoras de este subsistema están asociadas al ordenamiento financiero y presupuestario general, la reducción de la inequidad debido a la transición de los SNP a los CAS y la estructuración de la escala salarial del CGP.
- Julio 2015: La LSC se orienta a mejorar la competitividad externa. Su implementación es compleja, pues se basa en las familias de puestos, pero considera también las remuneraciones históricas (que podrían perpetuar diferencias) para limitar el impacto presupuestario. La compensación del CGP es financiada conjuntamente por SERVIR y la entidad de destino, permitiendo desarrollar ofertas más atractivas para profesionales altamente competentes. Aún se mantiene el desorden generado por el uso extensivo de diferentes regímenes salariales, inclusive al interior de una misma institución.

j) Gestión del desarrollo.

- Diciembre de 2004: La ausencia de planes de desarrollo y carreras horizontales son debilidades importantes de este subsistema, consecuentemente, los ascensos tienen lugar por medio de la designación de los jefes intermedios y autoridades superiores. Tampoco existe una

oferta sistematizada de capacitación y se evidencia una desinstitutionalización de la función de formación

- Febrero 2011: A partir de la aprobación del Decreto Legislativo 1025, se presentan avances en el subsistema. En la práctica, vuelve a cobrar impulso la elaboración de los Planes de Desarrollo de las Personas. Hay interés en conectar las evaluaciones de desempeño con las necesidades de formación. La planificación de la capacitación busca considerar el impacto en los usuarios; no obstante, esta visión debe concretarse en prácticas sistematizadas que se hagan extensivas a la administración pública en su conjunto.
- Julio 2015: La LSC reactiva las promociones. En el marco del cambio estructural, un segmento de los “funcionarios” de libre designación se someterán a la incorporación meritocrática en un sistema de puestos “directivos”, y la pirámide administrativa (en un sistema de carrera) se divide en servidores de carrera y servidores complementarios. Se limita la proporción de cargos de confianza. Se impulsa la formación con la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), dependiente de SERVIR. Se generaliza la producción de PDP en las instituciones, y los diagnósticos de conocimiento se amplían sobre los sistemas administrativos transversales. Aún se observa heterogeneidad en la calidad, costo, duración, contenidos y modalidad de la oferta de capacitación.

#### k) Gestión de las relaciones humanas y sociales.

- Diciembre de 2004: Las debilidades de este subsistema se derivan de la carencia de políticas de clima organizacional y de comunicación. Asimismo, cunden los mecanismos informales de negociación y el nivel de conflicto sindical incrementa (más no excesivamente).
- Febrero 2011: Se observan progresos en la gestión del clima; éstos tienen origen en la creación del Tribunal del Servicio Civil y también surgen (en parte) del interés de los gerentes públicos en emplear la comunicación

como herramienta de adaptación al cambio. No se advierten cambios significativos en la relación con los actores sindicales.

- Julio 2015: Aunque la evaluación periódica del clima no es una práctica generalizada, el proceso de clima y cultura organizacional se ha previsto en una directiva de SERVIR. Hay en curso nuevas iniciativas concernientes a las políticas de género y la salud laboral en el empleo público. El Tribunal del Servicio Civil continúa operativo y se ha consolidado en su rol, con excepción del tema de retribuciones (que fue eliminado de su competencia). Si bien se mantiene la baja conflictividad sindical, ésta se debe más a la debilidad de las instituciones sindicales que a un diálogo eficiente.

#### l) Medidas de la calidad en la última evaluación

El índice de desarrollo del servicio civil (Índice de desarrollo burocrático en Iacoviello, 2011), calculado a partir del promedio de los cinco índices del marco analítico, refleja el progresivo desarrollo de los subsistemas del modo siguiente: Hacia el año 2004, el índice alcanzaba 14 puntos, pasando a 29 puntos en el año 2011, y se elevó hasta los 41 puntos en la última medición (superando el promedio regional, establecido en 38 puntos).

En el caso peruano, es apreciable un gran avance general, con una diferencia de 27 puntos entre la medición más reciente y la más antigua (donde el Perú superó apenas a 4 países de 18). A nivel específico, los avances más notorios se dan en los índices de Eficiencia y de Consistencia Estructural, que alcanzan puntajes de 40 y 48 (respectivamente) en la última medición. Este progreso se debe a la disciplina fiscal, en un sólido contexto macroeconómico, y a la creciente orientación estratégica que brinda un área rectora altamente legítima y capaz. Otro de los avances más significativos fue el del índice de Mérito (53 puntos en la última medición), alimentado por el impulso para fortalecer las garantías de preservación de los criterios meritocráticos en el servicio civil. En el índice de Capacidad Funcional, se produce un avance menor (37 puntos), cuyos últimos progresos se dan a partir de la mejora en la tecnificación de la planta de personal y el reordenamiento de incentivos que conlleva la reactivación de la carrera administrativa. Finalmente, se observa también un incremento leve en el índice de capacidad integradora (25 puntos), donde los niveles de conflictos sindicales se mantienen bajos (más por

debilidad de los sindicatos que por algún esfuerzo activo de la gestión) y se han identificado desafíos pendientes para la gestión del clima laboral.

Por otro lado, el sistema de gestión de los RRHH ha seguido un proceso de maduración basado, en sus inicios, en una estrategia de desarrollo gradual. Posteriormente, logra la alineación de los intereses de los actores, la acumulación de capacidad técnica y capital político para el diseño y promulgación de una nueva LSC que refleje los principios de mérito y flexibilidad establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y cuya implementación se halla aún en fase inicial, pero está firmemente sostenida en reglamentaciones directivas y desarrollos metodológicos que la hacen viable como herramienta de gestión.

En conclusión, el balance del BID sobre el desarrollo de la reforma del SC peruano se apoya con firmeza en la introducción de herramientas legislativas que permitirían poner en movimiento los recursos y mecanismos necesarios para impulsar la profesionalización, empleando proyectos concretos cuyo impacto fuera visible. La introducción de Decretos Legislativos, normas con fuerza de ley, y leyes propiamente dichas; en conjunción con los esfuerzos para la coordinación (formal y práctica) de la labor realizada a nivel intra e interinstitucional, han sido el soporte del desarrollo. Por su parte, La creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y de SERVIR como ente rector, han tenido un impacto notoriamente positivo sobre todos los subsistemas y sobre la evolución del SC, concretando y visibilizando lo planteado normativamente; estableciendo y difundiendo buenas prácticas, y coadyuvando a la organización y alineación estratégica de los procesos administrativos.

## 2. EL CUERPO DE GERENTES PÚBLICOS EN LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

Dado el actor principal de este trabajo que es el directivo público, que como explicamos en los antecedentes de la reforma se constituye de manera fundante en el Cuerpo de Gerentes Públicos que tuvo origen en el Decreto Legislativo 1025, a la par que el nacimiento del ente rector SERVIR, es necesario revisar su evolución, pues explica y sirve de base para el reciente Modelo del Grupo de Directivos del Servicio Civil que vio

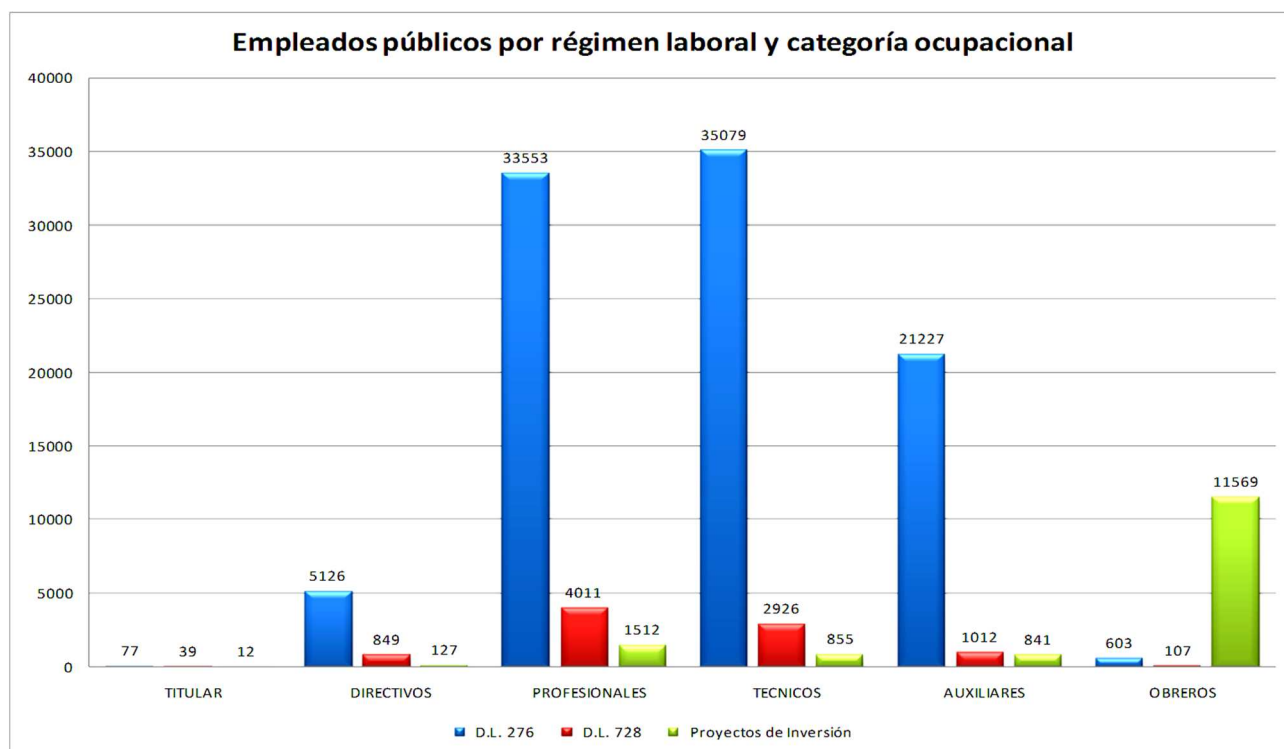
la luz hace escasamente un mes en el estado peruano. Por ello se bautizó con el carácter de “laboratorio” a dicho Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP).

Debemos señalar que si bien en este camino, los últimos años la Ley del Servicio Civil publicada el año 2013 define el rol de directivo en lugar de gerente público, ambas denominaciones, roles y funciones convivirán hasta que todas las entidades públicas transiten al sistema del servicio civil, para lo cual se ha establecido como plazo el año 2018, de tal manera que el modelo de gerente público continúa vigente.

Para entender el modelo peruano de gerentes recurriremos a los siguientes gráficos, los cuales muestran cómo era la composición del servicio civil durante el año 2009, el peso de los sistemas de empleo o régimen laboral así como categoría ocupacional.

Como observamos en la siguiente grafica, el régimen laboral predominante en el estado peruano era de empleo público, por el cual la estabilidad era plena tanto para los cargos profesionales, técnicos, como directivos.

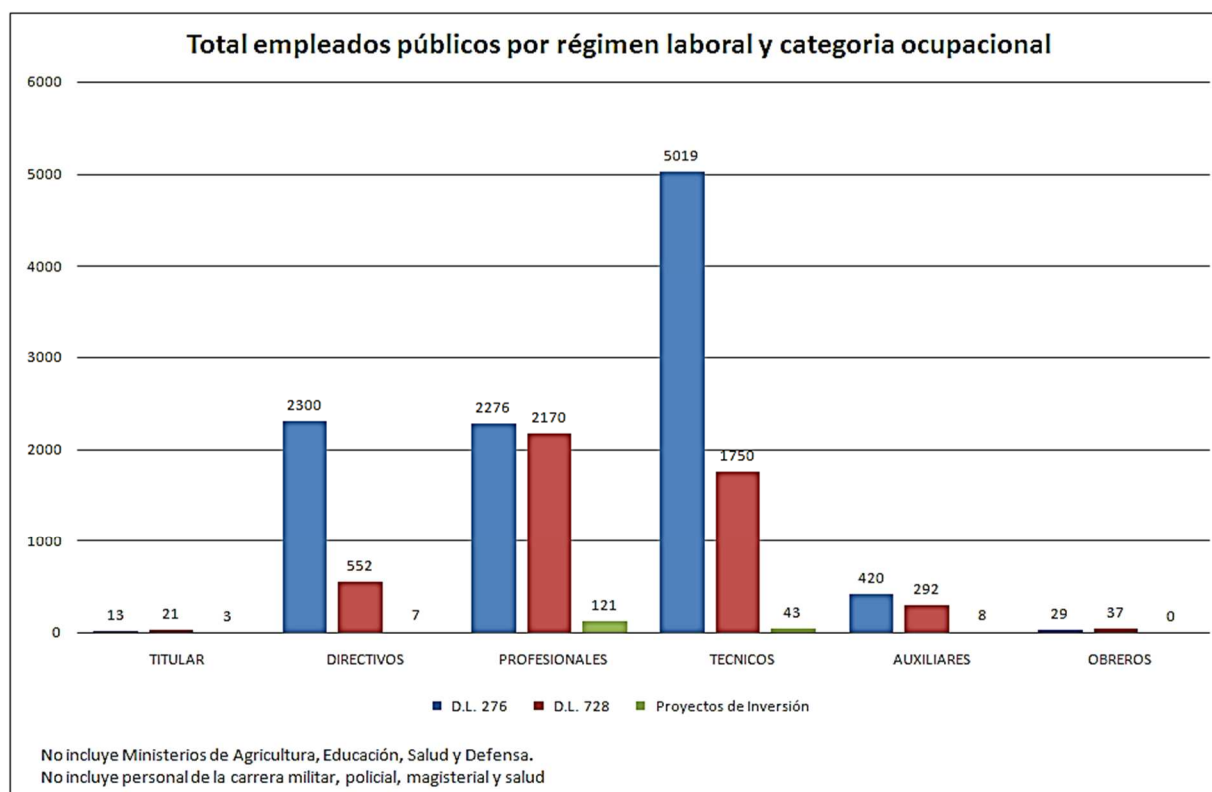
**Gráfico 1: Composición del servicio civil 2009**



Fuente: Elaboración: GPGRRHH – Servir (2009)

Como observamos, el régimen laboral predominante en el estado peruano era de empleo público, por el cual la estabilidad era plena tanto para los cargos profesionales, técnicos, como directivos.

**Gráfico 2: Total de Empleados Públicos por Régimen Laboral y Categoría**



Fuente: Elaboración: GPGRHH – Servir (2009)

El objetivo principal de la conformación de un cuerpo profesional dedicado a dirigir funciones de la actividad pública es proveer funcionarios calificados como mecanismo efectivo de fortalecimiento de las instituciones.

En el paquete de Decretos Legislativos que dieron origen a la reforma del servicio civil el año 2008, el DL 1024 que crea el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP), le asigna los siguientes objetivos:

- Convocar profesionales capaces para altos puestos de dirección y gerencias de mando medio, a través de procesos transparentes y competitivos;
- Desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad;

- c) Profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la Administración Pública;
- d) Impulsar la reforma del Servicio Civil.

En la exposición de motivos de dicho DL 1024 se señala: “Las ventajas que entraña la instauración del Cuerpo de Gerentes Públicos son: i) establecer una vía transparente, incuestionable para reclutar funcionarios capaces y bien entrenados, ii) fortalecer la institucionalidad, ya que los funcionarios van a ocupar cargos de línea, iii) fomentar la participación voluntaria de las entidades públicas, quienes se verán favorecidas con personal capacitado y con financiamiento, iv) constituir a través de una reforma simple, pero de alto impacto, la ejecución de inversiones y mejora de gasto social y v) crear puentes de comunicación y ayuda a los gobiernos regionales”.

Una evaluación encargada por SERVIR a Governa SAC (2012), cita la consultoría de Pierina Pollarolo<sup>8</sup>, consultora encargada de fundamentar la creación del CGP, para recordarnos las intencionalidades y preocupaciones a las que pretende atender la propuesta: “es el inicio de un proceso de profesionalización de altos cargos, y será un laboratorio que facilitará la futura aplicación de este sistema a un universo mayor”. (Pierina Pollarolo, 2008:10). Igualmente, nos llama la atención respecto al “riesgo de continuar intentando de una reforma integral de aplicación inmediata a toda la administración pública sin haber desarrollado antes la capacidad institucional para una adecuada ejecución es la dificultad para lograr consensos en torno a la necesidad de reforzar la meritocracia en la carrera pública (ingreso, salida, evaluación, movilidad y remuneraciones). Sin ese consenso político y social, una nueva ley sobre la materia puede resultar inefectiva, costosa y más inflexible que la situación actual.” (Pierina Pollarolo, 2008:7). En tal sentido, el CGP sería la oportunidad de convocar profesionales capacitados para altos puestos y gerencias de mando medio, así como desarrollar capacidades de dirección y gerencia. (Pierina Pollarolo, 2008:8)

Se define como *Cuerpo* para favorecer la integración y las sinergias entre los miembros, de manera que no son personal asignado individualmente a puestos aislados Y, con el

---

<sup>8</sup> Consultoría “Ley del Servicio Civil” elaborada por Pierina Pollarolo, en Setiembre 2008 para el Programa de Modernización de la Administración Pública financiado con recursos del BID.



afán de tener un carácter de *laboratorio*, este cuerpo aspiraba a estar compuesto por un grupo limitado de 350 gerentes, según la norma de origen.

La idea es que sirva para poner en marcha el proceso de profesionalización de la gerencia pública y, a la vez, para validar el conjunto de herramientas diseñadas, de modo tal que luego puedan ser extendidas hacia el conjunto de los directivos públicos, que sería la forma como permanecería como parte de la reforma del servicio civil. (Corrales Angulo, 2010, p. 2).

La asignación del Gerente Público fue establecida a demanda. Debían ser las entidades las que solicitan personal para determinados puestos. Los profesionales seleccionados se incorporan al Cuerpo de Gerentes Públicos y son asignados a una entidad de destino, en principio por tres años prorrogables, o, por lo que al término del periodo pueden ser asignados a otra posición, en otra entidad pública que también haya requerido la asignación de Gerentes Públicos.

Desde el DL 1024, se establece en enfoque de evaluación por resultados. Es así que la Entidad solicitante y la Autoridad firman un convenio en el que se definen las funciones y responsabilidades del cargo, las metas que se espera del desempeño del Gerente Público y los indicadores cuantificables para su evaluación. Cabe resaltar, entonces, que el gerente público asignado en dicho marco goza de una estabilidad relativa. Y no puede ser removido por la entidad de destino por pérdida de confianza, sino por causales relacionadas a la comisión de una falta disciplinaria o por rendimiento deficiente.

Como se trata de proveer gerentes para entidades de nivel nacional de manera descentralizada, el modelo ha previsto Régimen laboral especial para hacer frente al desorden remunerativo existente en el sector público. Corrales (2010, pp. 4-5) nos explica que este régimen cuenta con los siguientes beneficios:

- a) Remuneración: Percibirán la remuneración que corresponda, de acuerdo al régimen especial establecido para el Cuerpo de Gerentes Públicos, la cual será solventada de manera compartida entre la Entidad solicitante y la Autoridad.
- b) Descanso vacacional: Transcurrido un año completo de servicio, se genera el derecho a quince días calendario de descanso remunerado, salvo acumulación

convencional. Al menos cinco días de dicho descanso se disfrutarán de forma consecutiva.

- c) Jornada de trabajo: Es la que se establece con carácter general para las entidades públicas, adaptándose a cada uno de los cargos. En atención al nivel jerárquico, representación y características del cargo que ocupan, a los Gerentes Públicos no les resulta aplicable la limitación de la jornada máxima ni se generan horas extraordinarias.
- d) Seguridad Social en salud y pensiones: Se aplica la legislación sobre la materia.
- e) Gastos por traslado: El Gerente Público recibirá un pago por traslado cuando sea necesario un cambio de residencia en el lugar de destino según escala aprobada por la Autoridad, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas.
- f) Compensación por tiempo de servicios: Se aplican las normas pertinentes del régimen laboral de la actividad privada.
- g) Defensa legal: Tienen derecho a la contratación de asesoría legal especializada a su elección, con cargo a los recursos de la Autoridad para su defensa en procesos judiciales, administrativos, constitucionales, arbitrales, investigaciones congresales y policiales, ya sea por omisiones, actos o decisiones adoptadas o ejecutadas en el ejercicio regular de sus funciones. Inclusive, como consecuencia de encargos, aunque, al momento de iniciarse el proceso, hubiese concluido la vinculación. Y si, al finalizar el proceso, se demostrara responsabilidad o culpabilidad a cargo del Gerente, éste deberá reembolsar el monto abonado por concepto de honorarios profesionales de la asesoría especializada.

Como los niveles salariales que requieren estos gerentes podrían representar una barrera, se previó cofinanciar las remuneraciones. A este respecto, Corrales (2010) explicita lo siguiente:

El ingreso del Gerente Público es cofinanciado por SERVIR y la Entidad de destino. Esta paga las remuneraciones, así como todos los conceptos no remunerativos permanentes que correspondan a las plazas que ocupen o los cargos que desempeñen los Gerentes Públicos y, de ser necesario, SERVIR complementa

este monto hasta alcanzar la suma que corresponda a cada Gerente Público, según la Política Remunerativa del Régimen Laboral Especial. De esta forma se daba la posibilidad de que las entidades públicas contaran con un financiamiento que les permitiera captar profesionales altamente competentes.” (p.5)

El Cuerpo de Gerentes Públicos contempló una forma de reclutamiento abierta y selección por competencias. Para ello, a fin de atraer talentos, se consideró una escala remunerativa competitiva respecto a los salarios del sector privado.

#### **A) El proceso de reclutamiento y selección de los gerentes públicos**

La selección de Gerentes Públicos se realiza a través concursos públicos nacionales. De esta manera, se atrae y selecciona a los postulantes aptos para funciones de dirección y gerencia, los cuales son evaluados atendiendo a su capacidad profesional, capacidad de aprendizaje, equilibrio emocional, vocación de servicio y valores, según lo estableció el DL 1024, art. 4.

Como destaca Corrales (2010), la introducción de esta práctica de selección competitiva supone un cambio sustantivo en cuanto a la elección de directivos y funcionarios que son designados usualmente por confianza. Esta modalidad se ha generalizado, prácticamente, a todo el universo de puestos de dirección y gerencias de mando medio, lo cual, según el autor, afecta al ciudadano en los siguientes términos:

- a. La percepción de falta de transparencia por parte de la ciudadanía en la selección de los puestos directivos y gerenciales;
- b. La falta de garantías en la idoneidad de los directivos y gerentes que luego tomarán decisiones sobre implementación de políticas públicas o gestión de recursos públicos para implantar servicios públicos que impactan en el ciudadano, sus derechos y calidad de vida;
- c. Riesgo mayor de corrupción en funcionarios designados por confianza;
- d. Interrupciones y cambios de condiciones en la provisión de servicios públicos por la alta rotación en puestos de confianza. (Corrales, 2010, p. 3)

Por otro lado, según el decreto legislativo en mención, los procesos de selección se dividen en dos partes: La primera, el reclutamiento y selección, la cual puede ser terciarizada total o parcialmente; y la segunda parte, denominada *Curso de Introducción*.

Con respecto a la primera etapa, ésta contempla las siguientes subetapas eliminatorias:

- Reclutamiento
- Evaluación Curricular a Profundidad
- Evaluación Masiva
- Entrevista por Competencias
- Verificación de Referencias
- Conformación de Ternas

Sólo ingresan a la segunda etapa de este proceso, las ternas que mejora califican para los puestos. El año 2009<sup>9</sup>, se reglamentó que el primer curso de introducción tuviera los siguientes objetivos:

- Desarrollar entre los participantes una visión común del rol de los Gerentes Públicos en la administración pública peruana.
- Alinear conocimientos claves sobre los temas relevantes para el ejercicio de las funciones de un Gerente Público.
- Facilitar la identificación y consolidación de las competencias gerenciales de los candidatos.
- Evaluar las competencias (habilidades, actitudes) de los candidatos de acuerdo con los perfiles definidos.

Estos objetivos se desarrollan a través de actividades como talleres sobre el rol del GP, exposiciones de expertos sobre conocimientos clave de la gestión pública, presentación de buenas prácticas. A través de talleres de casos técnico-prácticos, se pretende evaluar el grado de conocimiento en sistemas administrativos según el perfil del puesto. Y,

---

<sup>9</sup> A través de la Directiva N° 002-2009-ANSC/GDCGP y la Directiva N° 001-2010/SERVIR-GDCGP.

mediante “Assessment center”, se pretende identificar las competencias genéricas del perfil como las específicas del puesto. Finalmente los candidatos se someten a una entrevista realizada por el Consejo Directivo de Servir.

Dichas actividades derivan en el siguiente sistema de evaluación del Curso de Introducción:

- Evaluación de Talleres de casos técnico-prácticos: 30%.
- Evaluación de Competencias genéricas y específicas del perfil del Gerente Público: 30%.
- Entrevista con miembros del Consejo Directivo de SERVIR: 40%. (Corrales, 2010, p. 9)

La citada directiva correspondiente a la primera evaluación establece para cada uno de los componentes una escala de edición de 1 a 5 con las siguientes equivalencias: 1, muy por debajo de lo esperado; 2, por debajo de lo esperado; 3, dentro de lo esperado; 4, por encima de lo esperado; y 5, muy por encima de lo esperado. El postulante debe obtener por lo menos el puntaje de “3, dentro de lo esperado”, en cada componente del curso de introducción, como nota mínima aprobatoria.

Se buscaba que todos los candidatos de la terna, quienes aprobaran el Curso de Introducción, se incorporaban al Cuerpo de Gerentes Públicos. El de mayor puntaje y adecuación al puesto es asignado a la posición; los demás quedan en situación de disponibilidad para ser asignados a otra posición en función de nuevos requerimientos.

## **B) Sobre los perfiles de gerentes públicos**

Como hemos mencionado, para el Cuerpo de Gerentes Públicos se definió un Perfil Genérico común y Perfiles Específicos por Puestos Tipo, los cuales permiten utilizar criterios similares en la selección. “El proceso de selección buscaba que el CGP se caracterice como sistema meritocrático, en el cual se priorice la capacidad técnica, habilidades y valores de los seleccionados”. (Governa, 2012: 20).

El Consejo directivo de SERVIR aprueba las “competencias necesarias para desarrollarse en el sector” (2 de Abril de 2009), el mismo que tiene una vigencia de tres años. Hasta

el año 2012 se habían desarrollado 25 perfiles específicos por puesto tipo a partir de la demanda surgida desde las entidades públicas.

El perfil genérico, inicialmente conformado por las competencias técnicas, 6 habilidades y 6 actitudes, se mantuvo vigente hasta el año 2011. Las competencias que incluía eran las siguientes:

Habilidades:

- Liderazgo Catalizador
- Capacidad de Gestión
- Prospectiva
- Sentido de urgencia
- Diálogo efectivo y articulador
- Sentido común

Actitudes:

- Confianza en sí mismo
- Relación con su entorno
- Tolerancia y flexibilidad
- Orientación a resultados
- Honestidad y vocación de servicio
- Compromiso institucional

Como lo explica la evaluación al CGP solicitada a Governa el año 2012, “desde el primer proceso convocado, el trabajo comprendía la selección de puestos tipo, que además coincidían con las características de los cargos ligados al ciclo de gasto, por ejemplo Gerente de Oficina de Administración, Gerente de Logística, Gerente de Planificación, Gerente de Presupuesto, Gerente de Infraestructura, entre otros. De modo que los postulantes no aplican a un puesto específico sino a un puesto tipo. Para el proceso de selección también se suele tomar como referencia importante la información que se obtiene de la entidad de destino sobre el puesto específico a cubrir, es decir todos los aspectos particulares para cada posición, que permitirá elegir entre los postulantes que aplican al puesto tipo, a aquél que se ajuste mejor a los requerimientos específicos de la

posición. En la conformación de las ternas, por tanto, se suele armonizar la búsqueda de un candidato que reúna el perfil genérico del puesto tipo como las condiciones para el puesto específico.” (2012: 21-22). Posteriormente, a través de una segunda consultoría se establecieron seis competencias críticas<sup>10</sup>, las mismas que cuentan con sus respectivos indicadores conductuales, como siguen.

**Tabla 17: Competencias Genéricas**

COMPETENCIA		
	DEFINICION	INDICADORES CONDUCTUALES
1. Orientación a resultados		
	El GP debe ser capaz de emprender transformaciones y reformas, para alcanzar logros concretos y al corto plazo.	
		Demuestra pasión por el logro de los objetivos que se le asignan.
		Se fija asimismo(a) parámetros altos de excelencia.
		Se esfuerza por encima del promedio en conseguir los objetivos que se propone.
		Toma decisiones desafiantes, pero calculadas.
		Sabe priorizar lo importante sobre lo urgente.
		Se preocupa por trabajar de manera eficiente y se interesa por sobrepasar los estándares.
		Establece un plan de acción para el logro de sus objetivos.
		Evidencia una alta motivación por sacar adelante lo que se propone.
		Muestra disposición a buscar la información y/o los contactos necesarios para sacar adelante las iniciativas del área.
Busca soluciones y alternativas, antes que objeciones o problemas.		
Hace que las cosas sucedan.		
2. Diálogo efectivo y articulador		
	Capacidad para definir directrices, articular relaciones, crear redes, negociar acuerdos y vincularse efectivamente con el nivel político, para el logro de metas. Tener capacidad para escuchar y comunicarse de manera fluida y directa.	
		Es capaz de generar una red de contactos amplia, tanto dentro como fuera de la institución donde labora, para alcanzar los objetivos de la posición.
		Sabe mantener vivas las relaciones y aprovecharlas de manera constructiva.
		Ejerce influencia indirecta. Utiliza intermediarios y/o expertos para alcanzar los objetivos que se propone.
		Adapta su lenguaje y manera de expresarse a sus interlocutores. Respeta las diferencias.

<sup>10</sup> Estudio realizado por la empresa consultora Hay Group.

		Transmite mensajes claros y apropiados; convincentes.
		Entiende a las personas de su entorno, y ajusta su mensaje en base a dicho entendimiento para lograr el impacto que desea sobre ellas.
		Busca causar un efecto específico en su entorno para alcanzar los objetivos propuestos.
3. Relación con su entorno		
	El GP debe relacionarse con firmeza y amabilidad, siendo capaz de integrar y conformar equipos. Busca generar capacidades en las personas.	
		Demuestra “olfato político”. Sabe realizar un mapa de actores (identificar las redes de poder formal e informal dentro de la organización así como los principales actores) y le interesa hacerlo.
		Comprende la estructura formal e informal de las instituciones, y es capaz de identificar las razones del comportamiento de las personas.
		Articula los intereses de los diferentes actores de su entorno (tanto técnicos como políticos).
		Genera relaciones cercanas con las personas adecuadas para el logro de los objetivos de su puesto.
		Muestra empatía. Es capaz de ponerse en los zapatos del otro y esta habilidad le facilita el ingreso a los entornos nuevos.
4. Tolerancia y flexibilidad		
	El GP valora las diferencias personales, negocia las discrepancias y cambia de idea cuando identifica oportunidades.	
		Manifiesta una clara disposición al cambio (de ciudad, de entorno, etc.) y voluntad de involucrarse. Tiene predisposición por conocer y descubrir nuevos entornos, personas, instituciones.
		Es capaz de encontrar puntos en común con personas en apariencia diferentes a él/ella.
		Se adapta y logra trabajar con eficiencia en contextos diversos.
		Muestra capacidad para integrarse y generar un impacto positivo en el entorno. Entiende y respeta diferentes puntos de vista.
		Acepta cambios y se ajusta a ellos para lograr sus objetivos. Es capaz de manejar las situaciones que se presentan, sean nuevas o inesperadas.
		Capacidad para manejar la presión y tomar decisiones acertadas.
		Comprende en qué momentos es necesario persistir para alcanzar los resultados y cuando es mejor esperar por un momento más oportuno.
		Introduce cambios pequeños o temporales a nivel organizacional para responder a las necesidades de una situación específica.
5. Liderazgo catalizador		
	Capacidad para convocar, legitimizarse y conducir a los equipos hacia los objetivos propuestos. Asimismo, tomar decisiones, lograr resultados y promover un clima positivo y alentador.	
		Mantiene una actitud positiva y transmite energía al equipo.
		Anima a las personas que trabajan con él/ella y junto a él/ella.
		Promueve la participación de las personas de su equipo para realizar tareas, actividades, proyectos.



		Involucra a las personas de su área y anima la participación de personas de otras áreas en la ejecución de iniciativas.
		Mantiene una comunicación fluida con su equipo.
		Expresa un interés genuino por las personas y desea dirigir las hacia el logro de los objetivos propuestos.
		Saca lo mejor de las personas.
		Inspira a las personas de su entorno a través de la definición de una misión común.
		Establece y comunica un plan de trabajo. Fija objetivos a los miembros de su equipo.
		Motiva a las personas para que lo apoyen o sigan.
6. Sentido de urgencia		
		Percibir la urgencia real de determinadas tareas y actuar de manera consecuente para alcanzar su realización en plazos muy breves de tiempo.
		Este líder se visualiza muy competente en su conocimiento técnico pero no se presiona por terminar los proyectos que emprende.
		Resuelve muy eficientemente sus tareas aun cuando convergen al mismo tiempo problemas u obstáculos que le exigen mayores esfuerzos.
		Mantiene su predisposición y actitud positiva, y la transmite a su equipo de trabajo, en aquellas ocasiones estresantes en que se enfrentan límites muy estrictos de tiempo y alta exigencia en los resultados.
		Se conduce con alto profesionalismo, sin exteriorizar desbordes emocionales, en épocas de trabajo que requieren de mayor esfuerzo y dedicación.
		Reacciona con predisposición y voluntad para sacar adelante el trabajo a pesar de cambios que le demanden mayores esfuerzos en límites rígidos de tiempo o mayor exigencia en la información requerida.
		Elabora planes de contingencia.

Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Haygroup-SERVIR.

Adicionalmente, se han establecido otras seis competencias específicas, cuya combinación y nivel de puntaje es considerada como parte de diferentes perfiles de puestos. Estas son:

1. Planificación y organización
2. Construcción de relaciones
3. Orientación al cliente
4. Pensamiento lógico
5. Búsqueda de información
6. Impacto e influencia

Las competencias genéricas y específicas presentadas estuvieron vigentes hasta el año 2012, hasta la Quinta Convocatoria a concurso de plazas para GGPP. En adelante se

realizó una nueva definición de competencias. Según la data que nos fue proporcionada acerca de los gerentes seleccionados, ellos fueron escogidos con las competencias vigentes hasta el 2012. Hemos preferido presentarlas tal cual, pues con ellas se realizará cualquier análisis posterior.

### **C) Características del perfil de los gerentes públicos**

Si bien nuestra población la constituyen los directivos públicos de los SSAA mencionados (algunos de los cuales pertenecen al CGP), la mayoría de ellos ha sido designado en el puesto por diferentes modalidades, básicamente bajo el principio de confianza de la autoridad. El perfil de tales directivos es la única referencia que existe en el país sobre perfiles de directivos, de tal manera que pasaremos a describir sus principales características a fin de compararlos posteriormente.

Según información a abril del 2015<sup>11</sup>, el Cuerpo de Directivos Públicos había incorporado a 434 personas, de los cuales el 76% son hombres y el 24% mujeres. Ya en un trabajo anterior Barrios (2013), cuando el total de gerentes ascendía a 290 ya se veía ésta misma tendencia de género.

El 89% procede de experiencia laboral en el sector público, mientras que el 11% de experiencia en el sector privado.

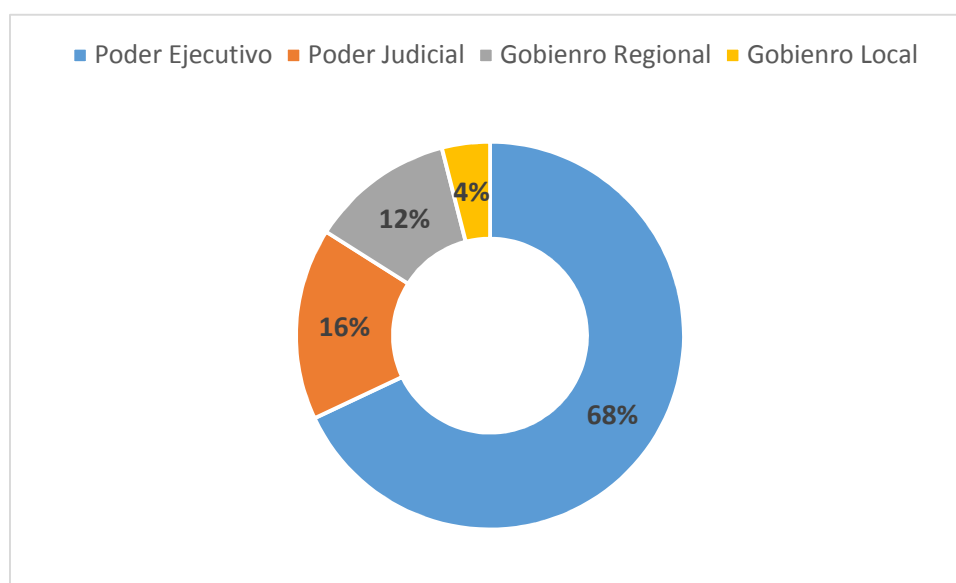
Hasta esa fecha, los gerentes públicos asignados se ubican 84% en entidades del gobierno nacional, 12% a nivel regional y sólo el 4% en gobiernos locales. Recordemos que los gerentes públicos se asignan a solicitud de las entidades.

Respecto al tipo de entidad, la mayoría labora en el poder ejecutivo y judicial, que incluye puestos en organismos desconcentrados.

---

<sup>11</sup> Boletín Gerentes del Servicio Civil. N° III, Abril –Año 2015-  
[https://issuu.com/servir2014/docs/boletin\\_gg\\_pp\\_3\\_2015/7?e=10872625/31132926](https://issuu.com/servir2014/docs/boletin_gg_pp_3_2015/7?e=10872625/31132926)  
(Recuperado el 15 de octubre del año 2016)

**Gráfico 3: : Gerentes asignados por tipo de entidad**



Fuente: Boletín Gerentes del Servicio Civil. N° III, Abril –Año 2015- p.7

#### **D) Sobre la gestión del rendimiento**

Como ya señalamos antes, desde su origen el CGP fue concebido como un sistema meritocrático y orientado a resultados, por lo que en forma progresiva ha ido considerando indicadores, procedimientos e instrumentos de evaluación de la calidad que establecen metas, indicadores, a los que se ha considerado dentro del sistema de evaluación de rendimiento y evaluación de desempeño. En la Directiva N° 001-2011/SERVIR –GDCGP se precisa que “el Gerente Público será evaluado durante el desempeño del cargo en base al cumplimiento razonable de las metas asumidas...”

Las metas e indicadores a las que se compromete el gerente se plasman en el Convenio de Asignación del Gerente Público. El Reglamento del Régimen Laboral de los Gerentes Públicos ha establecido que constituye una causal para la exclusión del Cuerpo de Gerentes Públicos, no haber cumplido con el 50% de sus metas en dos evaluaciones anuales.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a la gerencia de Servir, así como informes de consultorías, (Apoyo AC; Matos; Governa), para la primera promoción de gerentes públicos, la gerencia encargó un estudio de línea de base que permitiera conocer con cierta precisión la situación del cargo antes de la asunción del Gerente Público en cada entidad.

Se esperaba que ayudara a establecer las metas e indicadores a consignarse en el convenio de asignación. Esta labor se realizó por única vez en la primera convocatoria.

A partir de la segunda promoción, cada Gerente Público, al mes de iniciar sus funciones, genera un informe de situación o diagnóstico, el mismo que sirve de Línea de Base y permite establecer los indicadores para la evaluación de la gestión. Tal como se ha mencionado anteriormente, estos indicadores, en su caso, son parte integrante de una adenda del convenio de asignación.

Con el tiempo, la gerencia del CGP ha desarrollado formatos para la presentación de los informes. El primero se presenta al finalizar el primer mes, habiéndose establecido como periodo de prueba los tres primeros meses. Este Informe Trimestral es avalado por la entidad de destino del gerente. Se considera que ésta práctica otorga un grado de flexibilidad en la asignación, pues la norma no admite la remoción por pérdida de la confianza sino únicamente por las causales de rendimiento insuficiente y falta grave, establecidas en la Directiva.

Luego del periodo de prueba, cada tres meses, los Gerentes Públicos envían un reporte con los porcentajes de avance de metas, datos que se utilizan con fines estadísticos. Figuran datos como reportes de ejecución de documentos de gestión, como planes institucionales, operativos, de adquisiciones, etc. Siendo éstas las metas que se propusieron.

Finalizado el año de ejercicio de funciones de cada Gerente Público, se realiza la evaluación de cumplimiento de metas, con respecto a la línea de base e indicadores señalados en el Convenio de Asignación del GP. Esto permite evaluar los indicadores y realizar los ajustes necesarios. En esta revisión intervienen tanto la entidad de destino como SERVIR.

Como se expresa en diferentes informes, si bien la evaluación realizada al término del primer año en servicio de la primera promoción arrojó un porcentaje promedio de cumplimiento de metas de 69% de un total de 160 indicadores evaluados, la variación de indicadores y sobre todo la naturaleza de los mismos, difícilmente resultan comparables así como valorar la calidad del aporte institucional del gerente. Es así que las diferentes

consultorías han recomendado establecer indicadores comunes así como la consideración de indicadores de impacto y resultados (Governa, 2012)

Según Corrales (2010), en el contexto de SERVIR, la evaluación del desempeño del Gerente Público se concibe como “el conjunto de la evaluación del cumplimiento de metas y la evaluación de competencias. De momento, se ha iniciado la evaluación del cumplimiento de metas dejando para más adelante la evaluación del desarrollo de las competencias”. Hay que resaltar que es la principal definición de evaluación que encontramos en las fuentes revisadas. Como se ha explicado anteriormente, el Congreso de la República aprobó la Ley del Servicio Civil que despliega de manera más extensa estas definiciones, pero que ya no fueron posibles incluir en el análisis para este trabajo.

A partir de año 2012, se empieza a desarrollar un sistema de monitoreo y sistematización de la información, automatizando algunos procesos, a fin de hacer el seguimiento de los GP. La fase de monitoreo comprende tanto la definición de qué, cómo y cuándo medir, y de otro lado, realizar la revisión de los resultados. En la gestión del Cuerpo de Gerentes Públicos, esta fase se caracteriza por la adopción de indicadores consensuados con los propios gerentes y la remisión de sus informes.

#### **E) Avances del cuerpo de gerentes públicos y su aporte a la reforma del servicio civil**

El año 2011, luego de dos años de implantación de la reforma, un equipo del BID aplica una nueva medición sobre la situación del servicio civil, encontrando avances significativos. Por ejemplo, un incremento del 40% con respecto a lo que a profesionalización y mérito se refiere; y en un 30%, en lo que a Consistencia Estructural y Capacidad Funcional se refiere. Estos resultados se atribuyen en gran parte a la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos y de SERVIR como área rectora.

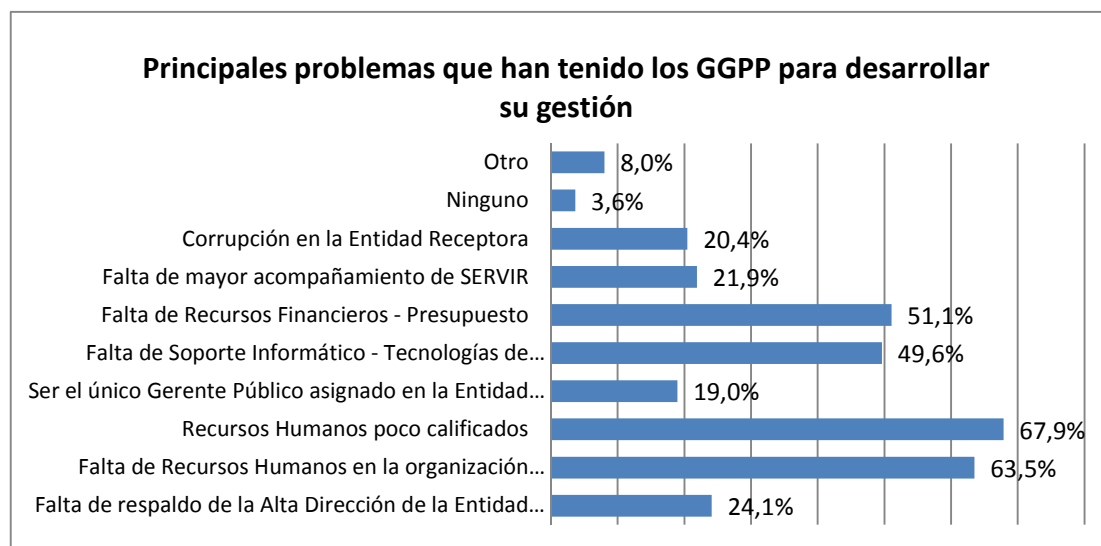
El impacto más fuerte en estos tres índices es debido al giro del predominio clientelar en las decisiones de empleo público hacia criterios de mérito, flexibilidad y orientación estratégica.

La eficiencia incentivadora presenta un leve progreso como resultado de la incipiente implantación de la evaluación, aun cuando el proceso recién esté dando sus primeros

pasos, sentencia el Informe del BID.” Pero en paralelo a este avances surgen importantes debilidades, básicamente asociadas a la carencia tanto de estándares de rendimiento esperado como de una estructura de incentivos monetarios y no monetarios al buen desempeño.

De otro lado, SERVIR encargó, a la empresa Governa SAC, una evaluación sobre los objetivos del CGP. Específicamente, respecto al objetivo *b) Desarrollar capacidades de dirección y gerencia en la Administración Pública y asegurar su continuidad*, encuentra que, si bien, el proceso de diseñado para garantizar que los GGPP tiene la habilidad y conocimiento para desarrollar capacidades de dirección y gerencia;” en la practica la tasa de superación del periodo de prueba ha sido 91% a junio del 2012. Y que, incluso, ha habido siete casos en los que por una razón de competencia o personalidad de los GGPP no les ha sido posible cumplir su rol y no han vuelto a ser asignados a entidades.” El siguiente gráfico muestra los principales problemas que han tenido los GGPP para desarrollar su gestión citando la falta de recursos humanos en la organización o la falta de recursos humanos calificados como el mayor problema para su labor. “

**Gráfico 4: Principales Problemas que han tenido los GGPP para Desarrollar su Gestión**



Fuente: Governa SAC. Respuestas dadas por los Gerentes Públicos ante la pregunta sobres los principales problemas en su gestión.

Asimismo, los especialistas de Governa encuentran que la permanencia de los Gerentes públicos en las entidades es (GP) problema que se revela directamente. Según la información que han procesado, entre fines de 2011 e inicios de 2012, las asignaciones

han durado un promedio de 310 días. Y las concluidas han durado un promedio de 326 días. A su vez, sus investigaciones han hallado que sólo 65 de las asignaciones han superado un año y, de éstas, 25 han superado 2 años de asignación. Complementariamente, se tendría que evaluar si el tiempo es suficiente como para desarrollar Capacidades de Gestión en una entidad. Asimismo, no hay data que sustente si las prácticas han continuado después de que culminen las asignaciones.

**Tabla 18: Número de asignaciones que han superado cierta cantidad de tiempo**

Número de asignaciones gerentes que superan 1 año	65
Número de asignaciones de gerentes que superan 2 años	25

Fuente: Elaboración propia

La alta rotación de personal característica de la administración pública peruana, así como los calendarios electorales para cambio de gobierno a nivel de entidades nacionales como en gobiernos regionales, han influido para que los GP no cumplan los tres años de permanencia establecidos en sus contratos.

Como ha sido explicado, ellos son asignados a entidades del Estado a demanda y en orden de llegada según la capacidad presupuestal de Servir. Estas asignaciones se hacen a través de convenios entre la entidad receptora, Servir y el GP. Entre los componentes de los convenios, se establece un periodo de prueba de 3 meses, la vigencia del contrato de 3 años y las metas e indicadores para la evaluación.

Según esta evaluación, a Junio del 2012, tal como se aprecia en el siguiente cuadro, 91% de las asignaciones superaron el periodo de prueba y se han firmado 209 convenios. En el 2010 se hizo una evaluación parcial del avance de los indicadores, de 303 indicadores se cuantificaron 160 con un avance de 69%.

**Tabla 19: Tiempo promedio de las asignaciones a junio del 2012**

	<b>Duración (días)</b>
Promedio de duración de las asignaciones concluidas	326
Promedio de duración de todas las asignaciones	310
Promedio de duración de las asignaciones no concluidas que superan el promedio de las concluidas	435

Fuente: Elaboración propia

### **3. DE GERENTES A DIRECTIVOS: EL MARCO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL**

El 04 de julio del 2013, el Congreso de la República aprueba la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil (SC), hecho que consolida la Reforma emprendida el año 2008. Tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado y la finalidad que dichas entidades alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad.

#### **A) Finalidad y principios de la ley del servicio civil**

En su título preliminar, la LEY del Servicio Civil N° 30057 declara textualmente que tiene por finalidad que las entidades públicas del Estado alcancen mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad a través de un mejor Servicio Civil, así como promover el desarrollo de las personas que lo integran (Art. II). Esta definición es importante dado que a través de la Encuesta recogeremos la percepción y definición del propósito de parte de los directivos.

La Ley rige los siguientes Principios (Art. III)

- a) Interés general. El régimen del Servicio Civil se fundamenta en la necesidad de recursos humanos para una adecuada prestación de servicios públicos.
- b) Eficacia y eficiencia. El Servicio Civil y su régimen buscan el logro de los objetivos del Estado y la realización de prestaciones de servicios públicos requeridos por el Estado y la optimización de los recursos destinados a este fin.
- c) Igualdad de oportunidades. Las reglas del Servicio Civil son generales, impersonales, objetivas, públicas y previamente determinadas, sin discriminación alguna por razones de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición



económica o de cualquier otra índole.

- d) Mérito. El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles.
- e) Provisión presupuestaria. Todo acto relativo al sistema del Servicio Civil está supeditado a la disponibilidad presupuestal, el cumplimiento de las reglas fiscales, la sostenibilidad de las finanzas del Estado, así como a estar previamente autorizado y presupuestado.
- f) Legalidad y especialidad normativa. El régimen del Servicio Civil se rige únicamente por lo establecido en la Constitución Política, la presente Ley y sus normas reglamentarias.
- g) Transparencia. La información relativa a la gestión del régimen del Servicio Civil es confiable, accesible y oportuna.
- h) Rendición de cuentas de la gestión. Los servidores públicos encargados de la gestión de las entidades públicas rinden cuentas de la gestión que ejecutan.
- i) Probidad y ética pública. El Servicio Civil promueve una actuación transparente, ética y objetiva de los servidores civiles. Los servidores actúan de acuerdo con los principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes que requieran la función pública.
- j) Flexibilidad. El Servicio Civil procura adaptarse a las necesidades del Estado y de los administrados.
- k) Protección contra el término arbitrario del Servicio Civil. La presente Ley otorga al servidor civil adecuada protección contra el término arbitrario del Servicio Civil.

## **B) Directivos públicos en la ley**

La Ley SERVIR, en su Artículo 3, define los roles del funcionario público, del directivo público y del servidor civil de carrera. Y, a la letra, dice lo siguiente:

- a) Funcionario público. Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.

b) Directivo público. Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial. También comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos.

c) Servidor civil de carrera. Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.

En su Capítulo 2, Artículo 58, la Ley del SC define las Funciones de los directivos públicos, asignándole textualmente, las funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo; vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad.

Define también en su Art. 59 que la incorporación y asignación de puestos a los directivos públicos se realiza por concurso público de méritos realizado por cada entidad, cumpliendo con el perfil del puesto respectivo.

Aún en el caso de los servidores de confianza, si bien la ley del SC establece que no se requiere concurso, el candidato debe cumplir con el perfil establecido para el puesto. En su Art. 64, la Ley precisa que sólo el veinte por ciento (20%) de los directivos públicos existentes en cada entidad pública puede ser ocupado por servidores de confianza.

El mismo Art. 59 establece, a la letra, que los directivos públicos son asignados para desempeñar puestos hasta el tercer nivel orgánico consecutivo de la entidad. Sólo mediante resolución del titular de Servir se pueden establecer excepciones a esta regla, en función del número de niveles organizativos de la entidad, el número total de servidores de la entidad o la naturaleza de las funciones de la entidad.

En el Artículo 60, la ley del SC establece las características de la contratación de directivos públicos, los que son designados por un período de tres años, renovables hasta en dos oportunidades, con excepción de quienes ejerzan la titularidad de entes rectores de sistemas administrativos, a los que no se aplica el límite de renovaciones. Las renovaciones siempre estarán sujetas a resultados favorables de su evaluación anual. Precisa que dichos plazos se computan por cada puesto ocupado por el directivo público

y están sujetos a un período de prueba no menor de tres ni mayor de seis meses y a la evaluación anual de cumplimiento de metas de carácter institucional.

En éste marco Servir podrá continuar realizando los concursos de selección de directivos en representación de las entidades comprendidas en el régimen de la presente Ley por delegación y a solicitud de las entidades.

En ese marco, en el Artículo 61. La Ley precisa las obligaciones del directivo público, textualmente, indica que el directivo está obligado a:

- a) Lograr las metas establecidas para el período de su designación, dentro de las circunstancias y recursos existentes, y rendir cuenta de ello.
- b) Realizar las acciones y los procesos propios de su cargo con eficiencia, efectividad y transparencia.

Dado que todo directivo está sujeto a la evaluación de desempeño, en su Art. 62, la ley establece que dicha evaluación debe centrarse en la verificación y calificación del cumplimiento de metas definidas para el directivo público en el período de gestión, así como en la identificación de brechas de conocimientos y habilidades. Es anual e incluye a quienes están sujetos a la condición de confianza.

Textualmente, el mismo artículo 61 precisa que los tipos de evaluación asociados al cumplimiento de la función son la medición del logro de metas y la medición de competencias. Si el directivo público no logra cumplir con las metas establecidas para la evaluación, de acuerdo con los criterios previstos en las normas reglamentarias, la entidad da por concluida la designación.

En el Art. 63, la Ley del SC establece las causales de término de la condición o calidad de directivo público: a) Incumplimiento de metas, según lo establecido en los artículos 61 y 62 de la presente Ley; b) Vencimiento del plazo del contrato; y c) Función de cargo de funcionario público o de servidor de confianza.

Precisa que el término por estas causales no da lugar a ninguna medida compensatoria ni indemnización a favor del directivo público, salvo aquellas establecidas en la misma Ley del SC.

### **C) El modelo del grupo de directivos públicos de servir**

En unas muy recientes publicaciones (2016) SERVIR ha empezado a poner en común el marco conceptual y el llamado el Modelo del Grupo de Directivos Públicos.

Para una mejor comprensión de los alcances del concepto de Directivo Público, es necesario tener en consideración ciertas nociones pertinentes a la organización de las entidades públicas, el tipo de puestos sobre los que recae la dirección de éstas, y algunas características de estos elementos que resultan relevantes para la configuración y delimitación de la figura y del directivo público.

#### **a) Organización De Las Entidades Públicas**

Las entidades públicas se organizan en órganos y unidades orgánicas. Partiendo de las definiciones establecidas en el artículo 59 del primer capítulo del Decreto Supremo N° 043-2006-PC, los órganos son unidades que conforman la estructura orgánica de la entidad, cuyas funciones y atribuciones se definen en el ROF de la misma. Dichos órganos pueden estar a cargo de una o más unidades orgánicas, que se definen como unidades que conforman los órganos contenidos en la estructura orgánica de la entidad. El nivel organizacional (del primero al tercero, en orden descendente), determina la relación organizativa entre órganos o unidades orgánicas según sus funciones y atribuciones; el nivel jerárquico refleja la dependencia jerárquica de los cargos al interior de la estructura orgánica.

Continuando con lo estipulado en el Decreto Supremo N° 043-2006-PC (Citado en SERVIR, 2016: 20), encontramos que los órganos y unidades orgánicas de una entidad se definen del modo siguiente:

**Tabla 20: Órganos y Unidades Orgánicas**

Órganos y Unidades Orgánicas	
Alta dirección	Ejerce la función de dirección política y administrativa de la entidad. Representa el primer nivel organizacional de la entidad y la componen el órgano que constituye la máxima autoridad de la entidad y el órgano que constituye la más alta autoridad administrativa de la entidad, cuando sean distintos. Tiene como función dirigir la entidad, supervisar sus actividades, reglamentar y aprobar políticas públicas.
Órganos de línea	Son los órganos técnico-normativos responsables de formular, ejecutar y evaluar las políticas públicas. Asimismo, son los encargados de realizar las actividades técnicas, normativas y de ejecución necesarias para el cumplimiento de los objetivos institucionales en el marco de las funciones sustantivas a cargo de la entidad pública.
Órganos consultivos	Son, por lo general, comisiones u otros espacios de consulta en los que se convoca a especialistas o representantes de grupos con un interés determinado para que emitan su opinión o recomendación sobre materias previamente determinadas. Sus opiniones o recomendaciones no son vinculantes para la entidad y sus miembros participan ad honorem.
Órganos de apoyo	Son los órganos que se encargan de realizar las actividades de administración interna que permiten o sirven de apoyo para el desempeño eficaz de la entidad y de sus distintos órganos en el cumplimiento de las funciones sustantivas.
Órganos de asesoramiento	Son los órganos que atienden las funciones de asesoría jurídica, planeamiento y presupuesto, incluyendo las actividades de racionalización y de cooperación técnica internacional.
Órgano de defensa judicial	Es el órgano encargado de la defensa judicial de los derechos e intereses del Estado. Los ministerios y demás entidades expresamente autorizadas contarán con un órgano de defensa judicial. Las funciones de las procuradurías públicas son determinadas por el Consejo de Defensa Judicial del Estado y deberán estar consignadas en el reglamento de organización y funciones (ROF)
Órgano de control institucional	El órgano de control institucional es el órgano que conforma el Sistema Nacional de Control. Su jefe guarda dependencia funcional y administrativa con la Contraloría General de la República
Órganos desconcentrados	Son órganos de la entidad con funciones específicas, asignadas en función de un ámbito territorial determinado. Actúan en representación y por delegación de esta dentro del territorio sobre el cual ejercen sus funciones.

Fuente: SERVIR, 2016: 20

## **b) Puestos Jefaturales**

De acuerdo con SERVIR (2016: 19), un puesto Jefatural es aquel puesto que se halla a cargo de la dirección de un órgano o unidad orgánica, abarcando a los titulares de órganos, unidades orgánicas y órganos desconcentrados (a menos que estos pertenezcan al grupo de funcionarios públicos). Una vez que las entidades públicas pasen al régimen del servicio civil, los puestos jefaturales pertenecerán al grupo de directores públicos o al más alto nivel de los servidores civiles de carrera.

Según el informe “Características del servicio civil peruano” (SERVIR, 2016) el servicio civil peruano, al 2014, cuenta con 405000 servidores civiles. Según el nivel de gobierno, éstos están distribuidos del modo siguiente:

**Tabla 21: Distribución de los Puestos Jefaturales**

Nivel de Gobierno	
Nacional	30%
Regional	47%
Local	14%

Fuente: SERVIR, 2016: 19

De acuerdo con el régimen laboral al que pertenecen, se dividen de esta forma:

**Tabla 22: Distribución de Acuerdo al Régimen Laboral**

Régimen Laboral	
Carreras Especiales	50%
Decreto Legislativo N° 1057 (CAS)	19%
Decreto Legislativo N° 276	18%
Decreto Legislativo N° 728	13%

Fuente: SERVIR, 2016:

En base al mapeo de puestos jefaturales realizado por SERVIR (2016), se obtuvieron también los siguientes datos:

- Hasta Mayo del 2016, se ha identificado un total de 11003 puestos jefaturales, distribuidos en 6831 puestos a nivel nacional y 4172 puestos a nivel regional.
- Dentro de la alta dirección de las entidades de nivel nacional (que no fueran ministerios) se han identificado 93 puestos jefaturales (correspondientes a secretarios generales o gerentes generales de organismos públicos del Gobierno Nacional y de organismos constitucionalmente autónomos).
- El segundo y tercer nivel organizacional concentran alrededor del 70% de los puestos jefaturales identificados, algunos de los puestos jefaturales del tercer nivel pertenecen a los niveles más altos de la carrera, por lo que será necesario diferenciarlos pertinentemente de los directivos públicos.
- Así mismo, en el cuarto nivel organizacional se hallan 1296 puestos jefaturales a nivel nacional, y 1569 a nivel regional; estos puestos corresponden también a los niveles más altos del servicio civil de carrera.
- Con respecto a la función del puesto se identificó un 1% de puestos jefaturales de alta dirección, 47% de puestos de apoyo/asesoramiento, 36% de puestos de línea en los niveles de Gobierno Nacional y regional, y 16% de puestos de órganos desconcentrados.

#### 4. DESARROLLO DE CAPACIDADES Y EVALUACION DEL RENDIMIENTO

##### **A) Capacitación y evaluación en la ley**

Como ya hemos visto anteriormente, la ley SERVIR busca profesionalizar la función pública bajo principios de meritocracia tanto en los procesos de selección como permanencia del personal, basadas en concursos y evaluación del desempeño, en consecuencia con las políticas delineadas por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en las normas anteriores presentadas anteriormente en este trabajo.

Asimismo, ratifica a SERVIR como ente rector, asignándole la responsabilidad de planificar, priorizar, desarrollar, así como gestionar y evaluar la política de capacitación para el sector público. (Art. 12)

Con respecto a este acápite, en este trabajo nos centraremos en los aspectos relativos al desarrollo de capacidades que regula la Ley. Es así, que, en su segundo capítulo, desarrolla la Gestión de la Capacitación.

Tal como ya estuvo planteado, la Ley consagra, como finalidad del proceso de capacitación, la mejora del desempeño de los servidores civiles, fortaleciendo y mejorando las capacidades de los servidores civiles para el buen desempeño y como estrategia para alcanzar el logro de los objetivos institucionales y brindar servicios de calidad a los ciudadanos.

En el Art. 11 propone las Reglas de la capacitación, a la letra:

Los recursos destinados a capacitación están orientados a mejorar la productividad de las entidades públicas. La planificación de la capacitación se realiza a partir de las necesidades de cada institución y de la administración pública en su conjunto.

El acceso a la capacitación en el sector público se basa en criterios objetivos que garanticen la productividad de los recursos asignados, la imparcialidad y la equidad.

La gestión de la capacitación en el sector público procura la especialización y eficiencia, fomentando el desarrollo de un mercado de formación para el sector público, competitivo y de calidad, a partir de la capacidad instalada de las universidades, de la Escuela Nacional de Administración Pública, de los institutos y de otros centros de formación profesional y técnica, de reconocido prestigio.

Los resultados de la capacitación que reciben los servidores civiles y su aprovechamiento en favor de la institución deben ser medibles.

El servidor civil que recibe una capacitación financiada por el Estado está obligado a permanecer, al menos, el doble de tiempo que duró la capacitación. Dicha obligación no alcanza a funcionarios públicos ni servidores de confianza. No obstante, si estos últimos renuncian al término de la capacitación, deben devolver el valor de la misma.

Mantiene también los planteamientos del DL 125 y su Reglamento, sobre la necesidad de planificar la capacitación de acuerdo a la demanda, para cerrar brechas de conocimiento o competencias de los servidores para el mejor cumplimiento de sus funciones. Sin



embargo ya no contempla los sistemas de acreditación como estrategia para orientar la demanda a bien de reconocer programas de maestrías que aseguren calidad en sus programas, políticas que fueron sólidamente presentados en las normas anteriores, más bien precisa textualmente que SERVIR certifica los programas de capacitación laboral y profesional ofrecidos en universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, preferentemente sobre los temas de Gestión Pública, Políticas Públicas, Desarrollo y Gestión de Proyectos para los tres niveles de gobierno. La certificación es voluntaria y se efectúa de conformidad con las normas que para dichos efectos emite SERVIR. (Art. 15)

Habrá que esperar los reglamentos de la Ley para conocer mayores detalles.

La Ley Presenta dos Tipos de capacitación (Art. 16):

- Formación Laboral. Tiene por objeto capacitar a los servidores civiles en cursos, talleres, seminarios, diplomados u otros que no conduzcan a grado académico o título profesional y que permitan, en el corto plazo, mejorar la calidad de su trabajo y de los servicios que prestan a la ciudadanía. Se aplica para el cierre de brechas de conocimientos o competencias, así como para la mejora continua del servidor civil, respecto de sus funciones concretas y de las necesidades institucionales. Están comprendidas en la formación laboral la capacitación interinstitucional y las pasantías, organizadas con la finalidad de transmitir conocimientos de utilidad general a todo el sector público.

- Formación Profesional. Conlleva a la obtención, principalmente, del grado académico de maestrías en áreas requeridas por las entidades. Está destinada a preparar a los servidores públicos en universidades, institutos y otros centros de formación profesional y técnica, de primer nivel; atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñan y a su formación profesional.

De esta forma se manifiesta otra novedad de la Ley que abre las oportunidades de formación para diferentes tipos de servidores, superando la situación anterior en la que la capacitación en general estaba restringida a los trabajadores nombrados. En suma, los Servidores de Carrera tienen derecho a ambos tipos de formación. Los funcionarios y servidores de confianza (con limitaciones económicas), y los de actividades complementarias, sólo pueden acceder a la formación laboral.

Los directivos de confianza podrían acceder a ambos tipos de formación. Y sólo de manera excepcional a maestrías, si los recursos provienen de fondo sectorial o fideicomiso del Estado.

Se excluyen como actividades de capacitación, los estudios primarios y secundarios así como estudios de pregrado que conlleven a la obtención de un título profesional.

Dado que la capacitación en uno de sus extremos está vinculada a la gestión del rendimiento y evaluación del desempeño, precisaremos que en Ley se define la Evaluación como la base para la progresión en el grupo de servidores civiles de carrera, las compensaciones y la determinación de la permanencia en el Servicio Civil ( Art. 26). Por la evaluación, se califica a los servidores como:

- Personal de rendimiento distinguido;
- Personal de buen rendimiento;
- Personal de rendimiento sujeto a observación; y,
- Personal desaprobado.

Solo los servidores que califiquen como personal de rendimiento distinguido o personal de buen rendimiento tienen derecho a participar en los procesos de progresión en la carrera que se convoquen en el Estado.

En el mismo artículo, se precisa que las oficinas de recursos humanos, o las que hagan sus veces, desarrollan actividades de capacitación para atender los casos de personal evaluado en la categoría de personal de rendimiento sujeto a observación, que garantice un proceso adecuado de formación laboral, en los seis (6) meses posteriores a la evaluación. Si habiendo recibido formación laboral, el servidor fuera evaluado por segunda vez como personal de rendimiento sujeto a observación, es calificado como personal “desaprobado”.

## **B) Evaluación y capacitación**

Como hemos visto, la capacitación está ligada a la evaluación. Según el Reglamento de la Ley del SC, la evaluación del desempeño se realiza para mejorar el rendimiento

institucional. En base a esta prueba es que se capacita al personal, dando prioridad a los que tienen notas más bajas, presuntamente bajo la lógica de que el que tiene menos puntaje debe nivelarse con el que tiene mejor puntaje, haciendo a la entidad más equilibrada y con un mejor rendimiento: como dice su reglamento, ir cerrando brechas y fortalecer a la institución.

La capacitación consiste en consolidar las habilidades detectadas por cada entidad como deficientes o propensas a mejorar. Asimismo, esta evaluación permite gestionar incentivos, concursos o puestos en base a mérito, priorizar las necesidades de capacitación; desvincular a servidores que no mejoren en la evaluación y permitir tomar decisiones más acertadas que benefician a la institución.

Esta evaluación sigue todo un ciclo planificado, que va desde la planificación hasta la retroalimentación. El diseño metodológico está a cargo de SERVIR, siendo implementado (incluyendo capacitaciones) y monitoreado por la Oficina de Recursos Humanos, para ser ejecutado por los evaluadores de cada entidad, quienes además son los encargados de informar acerca del puntaje obtenido a los evaluados, para volver a la Oficina de Recursos Humanos para procesar la información, culminando en un informe emitido a SERVIR.

¿Qué se busca evaluar? Aspectos observables y verificables; y por tanto, eminentemente conductuales. Se debe medir los factores, en base a *metas individuales* (específicas para cada puesto) y *metas grupales* (¿ayuda el servidor a alcanzar las metas grupales de la entidad a la que pertenece?); y *compromisos*, «aspectos conductuales del servidor civil en relación al puesto y misión de la institución». Puede sonar redundante, pero queda claro que se busca medir y evaluar manifestaciones conductuales. Además, estas metas y compromisos deberán estar estrechamente asociados al puesto desempeñado, al resultado del año previo de cada servidor, y a resultados tangibles y observables (por ejemplo, productos) ejecutados y entregados por el servidor.

En cuanto al ingreso de personal al Servicio Civil, el Reglamento especifica que se deben realizar evaluaciones conformes al Manual de Perfiles de Puesto. Según lo estipulado, se realiza: evaluación curricular; evaluación de conocimientos o de habilidades; entrevista final. De haber empates, se elige al que mayor puntaje haya obtenido en la entrevista final.

a) Los diagnósticos de conocimientos de SERVIR

Como se ha manifestado, el estado peruano, a través de SERVIR, viene desarrollando censos de responsables y operadores de los sistemas administrativos del estado peruano desde el año 2009.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, hay sistemas que ya fueron censados más de una vez; abastecimiento e inversión pública ya pasaron dos veces. Abastecimiento es el que presenta un incremento mayor de personas censadas en el 2014. Suponemos que, dado que el censo fue voluntario, en el segundo se animó mayor cantidad de personas a aplicarlo., En el de inversión pública también se nota un incremento en la segunda aplicación, que es el 2013, pero menor.

**Tabla 23: Servidores Censados por Sistema (2009 - 2015)**

	2009	2010	2013	2014	2015
INVERSIÓN					
PÚBLICA	3 550		4 856		
ABASTECIMIENTO		3646		6158	
PRESUPUESTO					
PÚBLICO				3985	
PLANEAMIENTO					
ESTRATÉGICO				3168	

Fuente: SERVIR - Gerencia de Desarrollo de Capacidades y Rendimiento del Servicio Civil (GDCRSC)

Recordemos que según las normas, los diagnósticos de conocimientos que aplica SERVIR tienen como objetivo conocer las brechas para retroalimentar y proponer capacitación.

El año 2015, realizamos un estudio sobre perfiles de los operadores y responsables de los sistemas administrativos, integrando los resultados de los diagnósticos de los sistemas mencionados en base a la información proporcionada por el ente rector, sobre una base

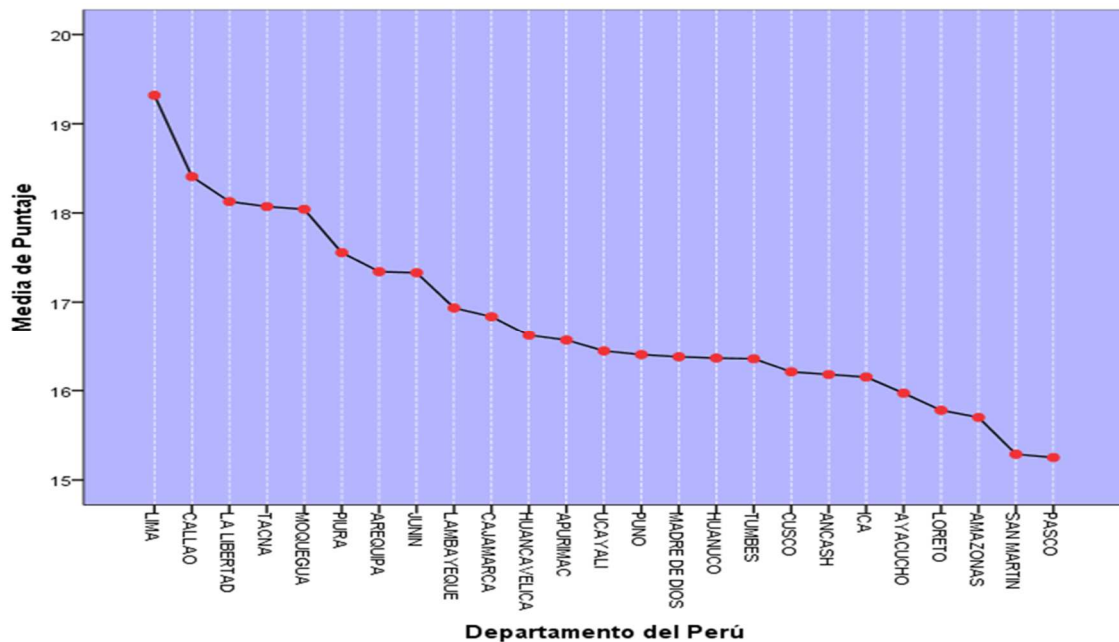
de datos de 13,169 personas que aplicaron la evaluación de los sistemas administrativo de inversión pública, planeamiento, presupuesto, planeamiento y gestión pública, de todos los niveles de gobierno.

Dicho estudio (Barrios, 2015b) muestra que los servidores públicos obtuvieron 17.78 puntos (media aritmética), como nota promedio en la evaluación de diagnóstico, sobre un máximo de 30 puntos. Hubo evaluados que no fallaron una sola pregunta; y otros que, por el contrario, no respondieron correctamente ni una sola pregunta. Hay que señalar que dicha evaluación fue voluntaria y confidencial.

Los datos más relevantes del mencionado estudio muestran que la formación profesional incide en un mayor puntaje en las evaluaciones. Queda claro, pues, que el haber pasado por la universidad, terminándola o no, está relacionado a un mayor conocimiento de los sistemas administrativos, aunque pudieran haber intervenido, además, otras variables (comparación de medias).

Por otro lado, en cuanto al puntaje obtenido por los funcionarios evaluados a nivel nacional, hay que resaltar que las medias de los puntajes más altos corresponden a quienes provienen de Lima y Callao, la Libertad, Tacna y Moquegua. En los demás casos siguen, en línea decreciente, Piura, Arequipa, Junín, Lambayeque; Cajamarca, Huancavelica, Apurímac, Ucayali, Puno, Madre Dios, Huánuco, Tumbes, Cusco y Ancash. Las medias de los puntajes más bajos, siguiendo la constante decreciente, corresponden a Ica, Ayacucho, Loreto, Amazonas, San Martín y Pasco. Ello podría explicarse debido al nivel educativo que, en líneas generales, se observa en el sistema universitario peruano, donde la calidad de la formación no es constante en todos los departamentos:

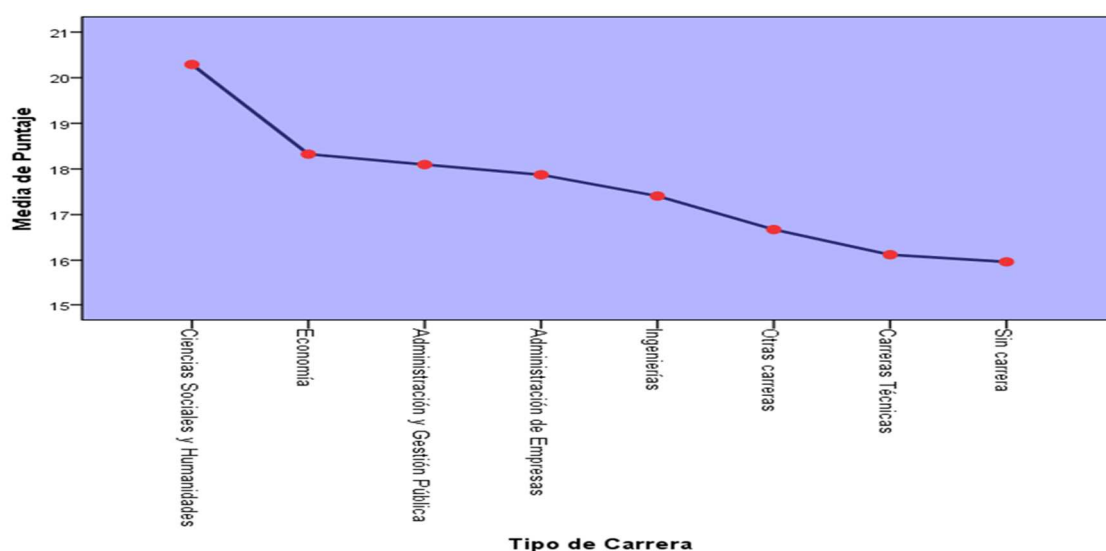
**Gráfico 5: Comparación Puntaje de la Población por Departamento**



Fuente: Barrios (2015b). Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos

Ahora bien, en cuanto al tipo de carrera, se encuentra diferencias estadísticamente significativas entre los diferentes grupos de carreras. Como se puede observar, en grado decreciente, las medias de los puntajes más altos corresponden a las carreras de Ciencias Sociales y Humanidades, Economía y Administración y Gestión Pública. Siguen, con la misma constante, Administración de Empresas, Ingenierías y otras carreras. Las medias de los puntajes más bajos corresponden a las carreras técnicas y a quienes no tienen carreras. La diferencia en puntajes entre quienes tienen formación universitaria y quienes tienen formación técnica o no tienen una formación superior quedaría explicada por el hecho de que a mayor formación, mayor será el nivel que alcance cada participante. Lo que sí resalta es quienes tienen una formación de carácter humanístico han alcanzado la media de los puntajes más altos.

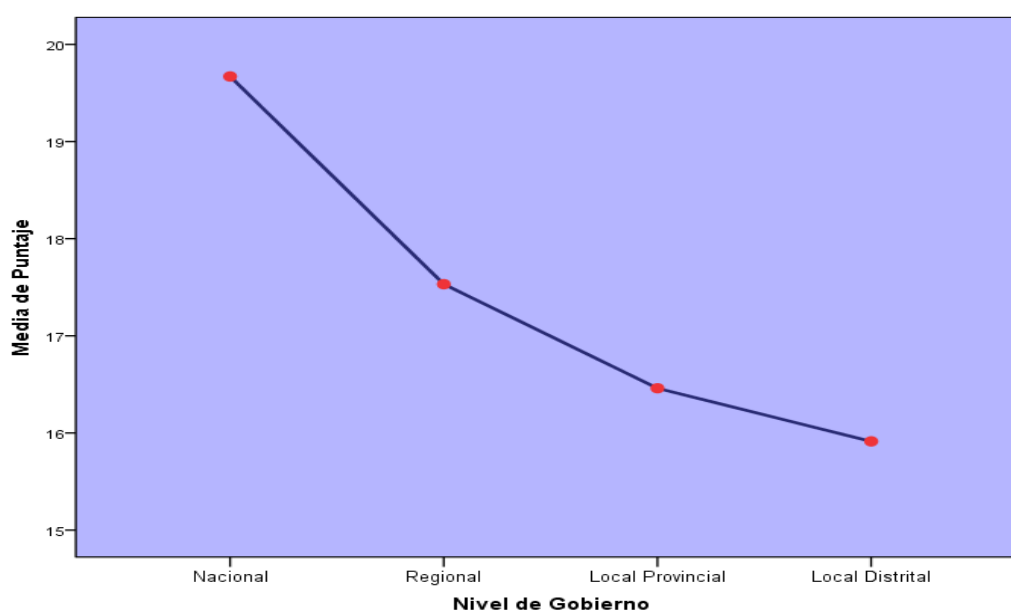
**Gráfico 6: Comparación Puntajes de la Población- Tipo de Carrera**



Fuente: Barrios (2015b). Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos

Igualmente, a nivel de gobierno también se observa que la media de puntajes más altos corresponde al nivel de gobierno nacional, seguido por el regional. El provincial y el departamental, respectivamente:

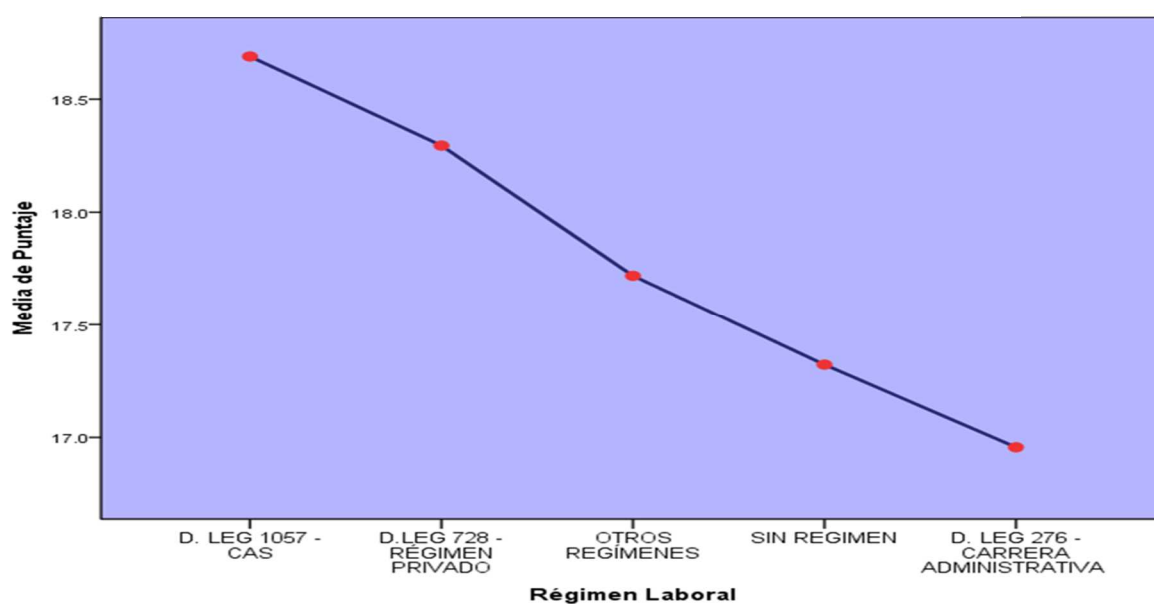
**Gráfico 7: Comparación puntajes – Nivel de gobierno**



Fuente: Barrios, (2015). Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos

Asimismo, en cuanto a los regímenes laborales, se puede apreciar que hay diferencias estadísticamente significativas entre los grupos. Es así que el grupo de régimen CAS supera en puntaje a todos los demás grupos, por lo que se podría decir que es el grupo más destacado y que la flexibilidad que la caracteriza, podría tener un efecto positivo tanto por la calidad del reclutamiento y selección, como por las exigencias en el desempeño que los obliga a mantener un alto performance.

**Gráfico 8: Comparación puntajes – Régimen Laboral**



Fuente: Barrios (2015b). Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos

La investigación de Barrios (2015b) menciona elementos de discusión que se mantienen abiertos respecto al modelo de empleo o carrera del servicio civil peruano. ¿El hecho de que el trabajador tenga la posibilidad de hacer carrera en su ámbito laboral genera que se esfuerce menos en desarrollar un trabajo efectivo? En todo caso, ¿qué tipo de incentivos se requiere para que se mantenga la motivación en el trabajo? Uno de los factores que intervienen en este caso es la estabilidad laboral, pues ésta promueve el que los colaboradores se esfuercen por generar una carrera donde trabaja. Sin embargo también hay otras variables que se debe tomar en cuenta. Por ejemplo, Chile presenta un modelo



de empleo flexible, vinculado al acceso por mérito, el cual alienta a que las personas busquen empleabilidad y se esfuercen por lograrlo.

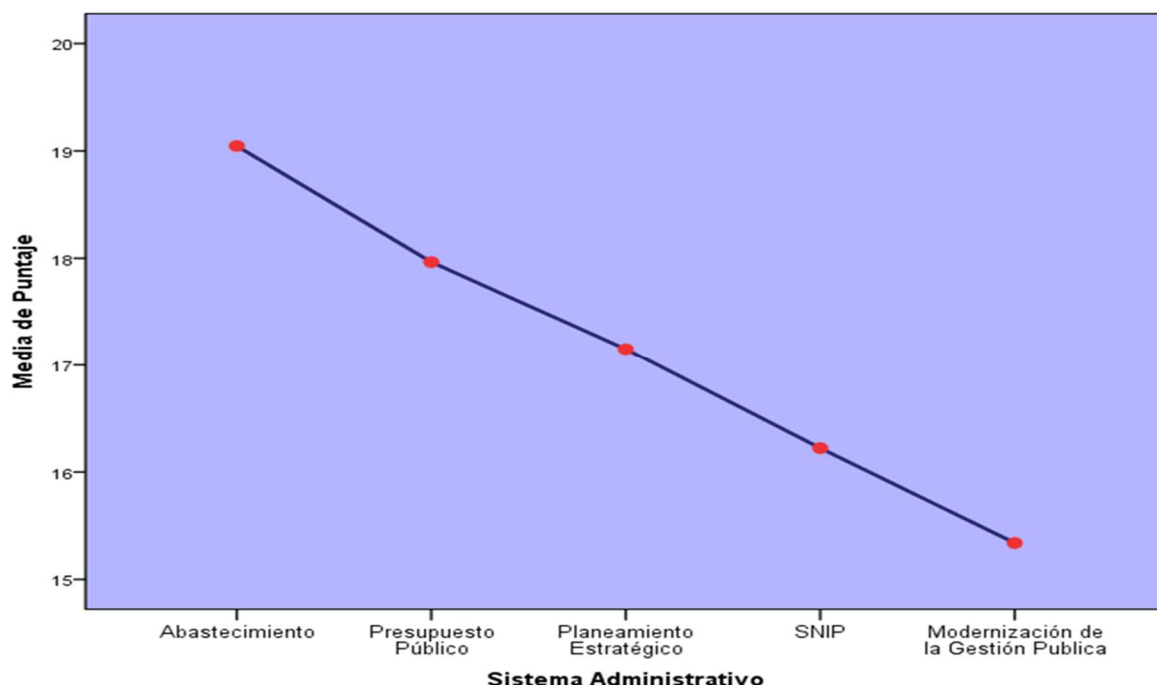
Otro punto importante a considerar es el factor generacional, ¿los rasgos generacionales influirán en las características laborales que presente el trabajador?

En todo caso, se puede observar que quienes están adscritos al régimen CAS superan en puntaje a quienes pertenecen a los demás regímenes, incluso a los que pertenecen al DL 728 del régimen laboral privado, pues, aunque estos últimos gocen de mayor estabilidad, no por ello salen mejor.

Por tanto, pareciera que dos factores determinantes para el desempeño serían la movilidad y la posibilidad de generar una carrera con incentivos.

Con respecto a la relación entre puntajes y sistemas administrativos, la investigación revela que el grupo de Abastecimiento muestra una media aritmética superior a los demás grupos, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

**Gráfico 9: Relación entre Puntajes y Sistemas Administrativos**

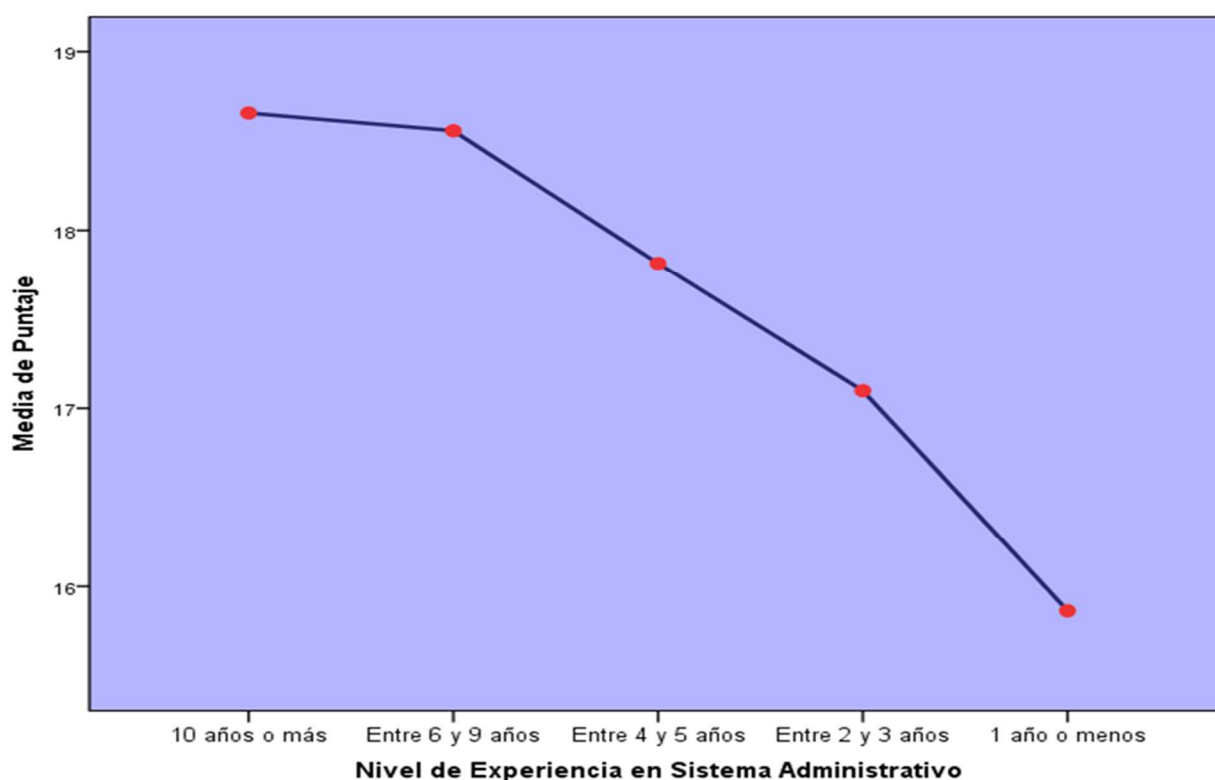


Fuente: Barrios (2015b). Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos

Conociendo el contexto institucional de la promoción y formación de los sistemas, se puede explicar que Abastecimiento destaque, ya que es el único sistema administrativo que certifica a sus operadores y acredita a las entidades que brindan capacitación en el sistema, en alianza con universidades.

Por otro lado, el estudio revela que al relacionar los puntajes obtenidos con el nivel de experiencia en cada sistema administrativo, el grupo con experiencia mayor a 10 años a más presenta el mayor puntaje en relación a los demás, estableciéndose una relación directa entre años de experiencia y mejor performance en las evaluaciones de diagnóstico.

**Gráfico 10: Comparación Puntaje –Nivel de experiencia en el Sistema Administrativo**



Fuente: Barrios (2015b). Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos

Resulta notable la conclusión del mencionado estudio que revela una cierta capacidad de predicción o probabilidad más alta de obtener un puntaje sobre el promedio (67.7%) entre

servidores públicos de nivel de gobierno nacional, bajo régimen CAS y que tengan más de 6 años de experiencia.

**b) Los directivos responsables de los sistemas administrativos**

Dado que el sistema de servicio civil en el Perú se encuentra en reciente proceso de implementación y tiene carácter voluntario para las entidades hasta el año 2017, en este momento encontramos un cierto desorden y amplio uso del término directivo, gerente, director en la denominación de puestos jefaturales, por lo que luego de presentar las definiciones oficiales, presentaremos quién es directivo para los fines de este trabajo.

Como ya habíamos señalado, tanto la Ley del Servicio Civil<sup>12</sup> como el reciente documento del año 2016, Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano se ratifica las definiciones: “El funcionario público es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas” (Ley 30057, 2013, art. 3). Por su parte, en el mismo artículo se define al Directivo Público como aquel “servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial. También comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos” (Ley 30057, 2013, art. 3).

En la misma ley, se especifica que el funcionario Público “ejerce atribuciones políticas, normativas y administrativas. Las dos primeras son entendidas como la facultad de diseñar y aprobar políticas y normas o reglas de carácter general, en el ámbito y las materias de su competencia. La tercera es entendida como actos de dirección y de gestión interna” (Ley 30057, 2013, art. 51). Respecto del Directivo Público se detalla que éste “tiene funciones de organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, vela por el logro de los objetivos asignados y supervisa el logro de metas de los servidores civiles bajo su responsabilidad” (Ley 30057, 2013, art. 58)

---

<sup>12</sup> Congreso de la República. (4 de Julio de 2013). Artículo 3. Ley del Servicio Civil. (Ley 30057). DO: El Peruano

Hay que señalar que el modelo peruano de servicio civil distingue el rol de directivo de funcionario, por lo que en el futuro, en cuanto se implante en todas las entidades el servicio civil, proceso al cual por ahora es voluntario someterse, y que será de aplicación obligatoria a partir del año 2018, entonces, sólo serán directivos aquellos que la ley indica y se podrán distinguir de manera ordenada y comparable. Mientras tanto, el mismo ente rector, a través de los censos y encuestas de levantamiento de puestos jefaturales en el estado peruano ha encontrado que prácticamente cada entidad y cada directivo se autodenomina como lo considera conveniente.

En la práctica, lo que distingue a un funcionario de un directivo es que el primero será designado como cargo por confianza, independientemente de su origen laboral, mientras que el segundo, debe haber pasado por un proceso de selección apropiado para el puesto y debe ocupar una plaza establecida en el cuadro de personal para directivo profesional. En caso de ser designado para puesto de confianza, ejercerá las funciones propias de un funcionario, manteniendo su plaza de puesto directivo profesional de carrera.

#### c) Directivo de los Sistemas administrativos en ésta investigación

La opción de tomar como universo de nuestro trabajo los directivos de los sistemas administrativos tuvo la intención de asegurar cierta homogeneidad de información, dado que cada uno tiene un ente rector claro.

Como hemos señalado, cada convocatoria para cada evaluación de conocimientos se realizó a través de una directiva de SERVIR. Como ejemplo tenemos la DIRECTIVA N° 002-2014-SERVIR/GDCRSC, emitida para el “Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio del estado en los sistemas administrativos de Presupuesto Público, Planeamiento Estratégico y Modernización de la Gestión Pública.”

Cada directiva asignaba a un directivo de las entidades como responsable de su aplicación. Por ejemplo, la Directiva mencionada arriba indicaba en el punto 5.1 textualmente: “El Censo (registro de las personas que presten servicios como operadores los Sistemas Administrativos: de Presupuesto Público, Planeamiento Estratégico y Modernización de la Gestión Pública de las entidades públicas en los tres niveles de

gobierno) está a cargo del Director General, Director, Jefe o responsable de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto<sup>13</sup> de las entidades y se realiza en dos etapas:

- *Registro del responsable del censo* que comprende el registro de los datos correspondientes al responsable del censo (Director General, Director, Jefe o responsable de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto, o el que haga sus veces) de las entidades públicas, según la información que se consigna en el Anexo 1.
- *Censo de Operadores* que comprende el registro y envío de los datos de los operadores de los Sistemas Administrativos, según la información que se consigna en el Anexo 2.”

### **C) Plan de desarrollo de las personas<sup>14</sup>**

Tanto el DL N° 1025 como su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N°009-2010-PCM, establecen que la planificación de las actividades de capacitación y evaluación de las personas al servicio del Estado se realice a través de la elaboración de un Plan de Desarrollo de las Personas – PDP.

Dicho Plan debería incluir los objetivos generales de desarrollo de las personas, vinculados con los instrumentos de gestión multianual con que cuente la entidad, en particular, el Plan Estratégico Institucional (misión, visión y objetivos estratégicos), así como las Competencias necesarias para conseguir los objetivos estratégicos que permitan un horizonte de mediano plazo. Asimismo, debería describir las estrategias de implementación del desarrollo de las personas, en correspondencia con los instrumentos de gestión respectivos, en particular, el Plan Operativo Institucional, así como el presupuesto de la entidad.

El Decreto legislativo establece también que los PDP tendrán una vigencia de cinco años. Que cada año, las entidades deberán presentar a SERVIR su PDP anualizado, detallando

---

<sup>13</sup> El subrayado pertenece al texto original citado.

<sup>14</sup> Fuente: <http://inst.servir.gob.pe/index.php/es/ique-es-servir/gerencias/capacidades-y-rendimiento/normatividad-gdcr.html> (al 15.12.2013)

el planeamiento de la implementación de acciones para el desarrollo de las personas de la entidad y que deben ser presentados por las entidades públicas a SERVIR en los treinta (30) primeros días calendario del año.

Se espera que los PDP coadyuven a superar las limitaciones de las características de la capacitación identificadas por SERVIR en el Diagnóstico de la capacitación que se realiza en el Estado, que señala cinco hallazgos:

- Amplia concentración en diagnósticos, pero escasísima (nula) producción y sistematización orientada a cierre de brechas.
- La ejecución de la capacitación no responde a la planificación (cuando existe), sino que es reactiva.
- Desconexión entre la capacitación y las líneas y competencias críticas de la entidad
- Inexistencia de seguimiento que permita medir efecto de la capacitación en el desempeño
- No se rinde cuentas sobre los resultados de la capacitación

Finalmente, podemos decir que las políticas de recursos humanos han sido fortalecidas por el Plan Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2021, publicado el año 2013 por la Presidencia del Consejo de Ministros, reiterando que el Servicio Civil se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades. (2013: 44)

Para ello, el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial.

#### **D) Escuela nacional de administración pública -ENAP-**

El gobierno del presidente Humala propuso la creación de una Escuela de Administración Pública, a semejanza de la ENAP francesa, como alternativa a las necesidades de

capacitación de los servidores públicos. La iniciativa, proveniente de la propia Presidencia de la república, fue “tropicalizada” por los técnicos, incorporándola en el marco de la institucionalidad de la reforma de la función pública.

Es así que el 29 de julio del 2012 se publica el DS 079-2012-PCM creando la Escuela Nacional de Administración Pública. Se define como un órgano de línea de Servir, encargado de proveer formación y capacitación en temas de administración y gestión pública a servidores públicos. Puede desarrollar programas a través de la contratación de instituciones privadas. En noviembre del mismo año, Servir publica un nuevo Reglamento de Organización y Funciones, donde en su capítulo V, Art. 22A incluye a la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP).

La Escuela prioriza su accionar en el ámbito subnacional, es decir, en gobiernos regionales y locales en temas de ética y servicio al ciudadano.

En resumen las funciones de la Escuela son:

- Desarrollar y ejecutar procesos de formación y capacitación para directivos y de capacitación para servidores públicos de los diferentes niveles del gobierno a nivel nacional.
- Coordinar acciones con entidades públicas y privadas para promover la formación y capacitación de los servidores públicos.
- Promover la realización de estudios, publicaciones e investigaciones en materia de su competencia.

## 5. MODELO DE DIRECCIÓN PÚBLICA PERUANA

En muy reciente publicación SERVIR (2012: 89-90) señala que uno de los grandes problemas de la gestión pública ha sido la ausencia de una política de gestión de recursos humanos, lo cual es observable en el crecimiento no planificado y no estructurado del servicio civil; la presencia de normas inconexas que da lugar a regulaciones disímiles; la existencia de discrepancias entre los procesos de gestión de recursos humanos, que se aplican en forma diferente según el régimen laboral del que se forme parte. La selección se ha basado en las características de la persona a elegirse, en lugar de realizarse en

función a las del puesto; las compensaciones no se manejan en forma equitativa entre las entidades del estado y los niveles de gobierno; no se realizan evaluaciones del impacto de los procesos de capacitación y éstos ha estado desvinculados de las necesidades de conocimiento para el puesto y del logro de los objetivos institucionales; por su parte, los procesos de evaluación no existen o no están vinculados con el desempeño de los servidores. Al no haber criterios objetivos para la elaboración de líneas de carrera, el desarrollo de los servidores se ha gestionado con gran discrecionalidad.

Es así que, en palabras de Manuel Villoria Mendieta (citado en Cortázar, 2014) el servicio civil peruano mantiene características preburocráticas, a saber: El modelo de dirección pública está politizado, la gestión del empleo es altamente discrecional y abundan los cargos de confianza, en detrimento de la meritocracia y dificultando la profesionalización de la función directiva; pues se valora la fidelidad y el alineamiento político por sobre la capacidad y los méritos.

Los diagnósticos realizados por el BID concuerdan con esta perspectiva, poniendo en evidencia la debilidad del servicio civil peruano en los indicadores de meritocracia y consistencia directiva, característicos de una burocracia mínimamente desarrollada. La persistencia de un modelo politizado de gestión pública nos lleva al problema central del segmento directivo, la insuficiencia de recursos humanos que posean las competencias necesarias para gestionar las entidades públicas del Estado. Esta problemática impide la profesionalización de directivos públicos que posean las competencias requeridas y dificulta la realización de las reformas necesarias para desarrollar la institucionalidad.

En respuesta a esta problemática, como ya hemos visto anteriormente, en el año 2008 se constituye el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGGPP), con el objetivo de convocar profesionales altamente capaces, seleccionados mediante procesos meritocráticos y transparentes para ser destinados a puestos directivos y gerencias de mando medio de entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales que así lo requieran a SERVIR, desarrollar capacidades de gerencia, profesionalizar gradualmente los niveles más altos de la administración pública e impulsar la reforma del servicio civil (SERVIR, 2016: 30).

Este esfuerzo se ha posicionado como un primer paso de la estrategia de gestión del grupo de directivos públicos, avanzando hacia la validación de un modelo de gestión directiva



consonante con el contexto peruano y teniendo como último objetivo la implementación progresiva del nuevo modelo en el grupo de Directivos Públicos del régimen del servicio civil. Los resultados de esta experiencia han sido muy favorables en términos de institucionalidad y meritocracia, generando un impacto significativo en los posteriores informes de diagnóstico del BID, y ha sido uno de los insumos claves para la elaboración del modelo de gestión directiva en el marco de la Ley del Servicio Civil.

Como hemos señalado antes, según la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la franja directiva está compuesta por el conjunto de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante las cuales se implementan las políticas públicas y se proveen los servicios públicos (CLAD, 2003: 26-27). En la figura del directivo público se incorpora la del “manager”, lo que añade una “lógica empresarial” a la administración pública con el propósito de orientarla hacia el desarrollo de mejoras de eficiencia y eficacia, realizando la gestión directiva a la luz de principios de racionalidad económica y gestión por resultados.

Para la inserción de estos principios, extraños a la cultura organizacional de las burocracias tradicionales, fue necesaria la incorporación de servidores públicos con una esfera de delegación en la que sea factible el ejercicio de un núcleo de discrecionalidad directiva en las materias y decisiones propias de la gestión (Villoria, 2007:146), evidenciándose un espacio gerencial a ser ocupado por los directivos públicos.

Echebarría (2005: 12) acota que “El marco de ejercicio de esta función directiva (...) implica la articulación de relaciones contractualizadas con la dirección política basadas en el principio de responsabilidad por resultados”. Partiendo de ambos aportes, se concluye que para que los directivos públicos puedan “gestionar”, es menester cederles cierto margen de discrecionalidad en la esfera gerencial, a cambio de la responsabilidad que éstos asumen en el logro de resultados. Como señala Jiménez (2009) uno de los cometidos básicos de cualquier directivo es la obtención de resultados al mínimo coste y responder por la gestión de los recursos y por los resultados de la organización.

## **A) El modelo gerencial**

El modelo gerencial de función directiva pública es el que posee las características que serán progresivamente implementadas con la reforma del servicio civil. Una de sus principales ventajas es que este modelo ofrece la posibilidad de articular el ámbito de la dirección pública con el de los servidores de carrera. SERVIR (2016) caracteriza este modelo del siguiente modo:

- Es el modelo resultante del desarrollo de ideas y valores de eficacia y eficiencia en el sector público.
- Su objetivo inicial fue el de reclutar directivos públicos que tuvieran experiencia ejerciendo la función directiva en el sector público o privado.
- Los directivos públicos son profesionales de la dirección (por dedicación, conocimientos, habilidades y destrezas).
- Existe un procedimiento público de selección o designación basado en la demostración de la posesión de competencias.
- El puesto es ejercido con temporalidad en el desempeño de las funciones (sujeta a resultados o con tiempo prefijado de mandato).
- Está asegurado un sistema de incentivos para favorecer la eficacia y eficiencia: premios y sanciones (sobre todo, el cese por incumplimiento del contrato o los indicadores asumidos).
- El sistema de cese está vinculado, sobre todo, al rendimiento: no caben los ceses discrecionales o “políticos”. El cese normal es por resultados insuficientes en la gestión o por finalización del periodo para el que ha sido designado el directivo.
- Los directivos, una vez seleccionados, disponen de poderes propios o delegados para dirigir la organización. Se procura dejar que los gestores gestionen en el marco de planes o “contratos-programa” definidos por el gobierno.
- Por ello, existe un marco de responsabilidades: Acuerdos de gestión, evaluación, indicadores, etc. Dicho marco define el sistema de rendición

de cuentas de estos directivos con respecto al gobierno, el Parlamento y la ciudadanía.

## **B) Ámbitos de gestión**

Los directivos públicos de los tres niveles de gobierno tienen en común la gerencia bajo principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. Estos principios están imbuidos en su gestión dentro de los tres ámbitos que señala el modelo de función directiva propuesto por la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard (en el cual se inspira SERVIR).

### **a) Gestión del entorno político.**

En palabras de Moore (citado en SERVIR 2015: 27), es la construcción de un clima de tolerancia, apoyo activo o asistencia operativa para un directivo, una política o una estrategia global entre aquellos agentes fuera del ámbito de la autoridad directa del directivo, cuya autorización o cooperación es necesaria para conseguir objetivos públicos de los cuales el directivo deberá rendir cuentas. Los principales elementos que conforman este ámbito de gestión, son:

- Emprendimiento de políticas.
- Gestión del desarrollo de las políticas.
- Negociación pública.
- Deliberación Pública.
- Márketing público y comunicación estratégica.
- Ética en la función pública.

### **b) Gestión estratégica**

La gestión estratégica de los directivos públicos implica la adecuación de los objetivos, estrategias y políticas definidas por las entidades públicas a la generación de resultados valiosos para la ciudadanía, los clientes y los beneficiarios. Dicha tarea implica la utilización de técnicas analíticas de planificación estratégica y de la habilidad de los directivos para gestionar en entornos de mayor o menor grado de predictibilidad y coherencia (SERVIR, 2016: 40). Los principales elementos que lo conforman, son:

- Análisis estratégico.
- Diseño de políticas y planeamiento estratégico.
- Gestión por procesos.
- Gestión por resultados.
- Seguimiento, monitoreo y evaluación.
- Innovación de la gestión pública.

#### c) Gestión operativa.

Es el “despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos” (Moore, 1998; citado en SERVIR, 2016: 41). Sus principales elementos, son:

- Planificación operativa.
- Capacidad técnica.
- Rediseño y/o simplificación operativa.
- Racionalidad económica.
- Legalidad de las políticas.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Control.

En el Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano (SERVIR, 2016: 41), se acota que “la interrelación de estos tres ámbitos de gestión se encuentra en el corazón de la función directiva. Esta interacción diferencia a los directivos de los profesionales y los políticos (...) la función directiva abre un espacio intermedio de cierta novedad entre los profesionales y los políticos, gerenciando a través de la gestión estratégica, del entorno político y operativo”.

#### **C) Enfoque por competencias**

En su calidad de ente rector, SERVIR define a las competencias como “las características personales que se traducen en comportamientos visibles para el desempeño laboral exitoso, involucra de forma integrada el conocimiento, habilidades y actitudes, las cuales son el factor diferenciador dentro de una organización y contexto determinado”. Esta

definición es parte de la normativa peruana y puede hallarse en la Directiva que presenta las Normas para la elaboración del Manual de Perfiles de Puestos (MPP). Según SERVIR (2016: 43) la importancia del enfoque por competencias reside en que:

- Remarca la relación existente entre la creación de valor y la capacidad de las personas para producirlo, esto debido a que se enfoca en los altos niveles de rendimiento.
- Pone en primer plano la capacidad de las personas para enfrentar contextos dinámicos de cambio a través de conocimientos adquiridos, habilidades y actitudes.
- Propone generar competencias competitivas basadas en el personal altamente calificado dentro de cada organización.
- Organiza, en torno a parámetros definidos, la integración de las demandas de trabajo de las organizaciones con la oferta educativa y capacitadora del mercado.

En el reciente Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano (SERVIR, 2016: 73-74), se listan las siguientes competencias genéricas comunes a todos los servidores civiles, y por tanto, también a los directivos públicos:

- Vocación de servicio: Capacidad de actuar escuchando y entendiendo al usuario interno o externo, valorando sus necesidades como propias y brindándole soluciones o alternativas que den respuesta a sus expectativas mediante una atención informada, oportuna y cordial.
- Orientación a resultados: Capacidad para orientar las acciones a la consecución de las metas y objetivos institucionales, asegurando estándares de calidad e identificando oportunidades de mejora. Implica dar respuesta en los plazos requeridos y haciendo uso óptimo de los recursos a su disposición, considerando el impacto final en el ciudadano.
- Trabajo en equipo: Capacidad de generar relaciones de trabajo positivas y de confianza, compartiendo información, apoyando y colaborando activamente con otros, actuando de manera coordinada e integrando los

propios esfuerzos con los del equipo y el de otras áreas o entidades para el logro de objetivos institucionales que beneficien a la ciudadanía.

Cabe señalar que, aun cuando las tres competencias antes señaladas son comunes a todos los servidores civiles, incluyendo a los directivos públicos, el grado requerido y determinados indicadores conductuales asociados a estas competencias son adecuados a las demandas del perfil de los directivos públicos. Por otra parte, las competencias genéricas específicamente formuladas para el grupo de directivos públicos son:

- Liderazgo: Es la capacidad para influir en otros con base en valores para orientar su accionar al logro de objetivos.
- Articulación con el entorno político: Es la capacidad de tener comprensión del contexto sociopolítico del país y el impacto que tiene la institución, influyendo en las decisiones que se toman a nivel de políticas públicas con conciencia de sus consecuencias sobre las necesidades específicas de los ciudadanos.
- Visión estratégica: Es la capacidad para percibir escenarios futuros, así como definir una perspectiva a largo plazo alineada con los objetivos organizacionales que le permita anticipar circunstancias, sortear obstáculos, calcular riesgos y planear acciones.
- Capacidad de gestión: Habilidad para gestionar los sistemas administrativos. Asimismo, involucra la capacidad de administrar el uso de los recursos para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

#### **D) Concepto de directivo público**

En el Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano (SERVIR, 2016: 46), se detalla que a la luz de lo señalado anteriormente, se pueden identificar los siguientes elementos integrantes del concepto de directivo público:

- 1) Su ubicación como articulador entre los funcionarios públicos y los profesionales de carrera.

- 2) El desarrollo de la función directiva bajo criterios de generación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica.
- 3) La necesidad de competencias directivas.
- 4) Funciones de gestión.
- 5) Gestión de las personas a su cargo.

Considerando ello, así como lo dispuesto en la normativa, se conceptualiza a los directivos públicos como los servidores civiles que dirigen, bajo la orientación estratégica de los funcionarios públicos, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se proveen bienes y servicios públicos.

Los directivos gerencian bajo criterios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. Asimismo, todos los directivos públicos cuentan con un conjunto de competencias directivas que procuran un mejor desenvolvimiento de sus funciones.

Dichas funciones implican la planificación, organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, velan por el logro de los objetivos asignados, supervisan el logro de las metas y gestionan el desarrollo de los servidores civiles bajo su responsabilidad.

Están a cargo de órganos o unidades orgánicas y cuentan con personal a cargo. SERVIR determina, según las entidades, el nivel organizacional hasta el cual se puede contar con la existencia de puestos directivos

#### **E) Objetivos de la reforma del servicio civil, respecto a los directivos**

De acuerdo con el Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano (SERVIR, 2016: 47) mencionado, el objetivo principal de la reforma del servicio civil en el grupo de directivos públicos es institucionalizar y profesionalizar la función directiva pública en el Estado peruano, basada en principios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. Y los objetivos específicos, son:

- Establecer un modelo de gestión que permita profesionalizar la dirección pública.
- Gestionar y fortalecer al grupo de directivos públicos.
- Procurar la incorporación meritocrática y transparente de los directivos públicos.
- Consolidar un modelo que atraiga, desarrolle y retenga directivos profesionales y competentes.
- Procurar la creación de valor público en los ciudadanos a partir de la gestión del entorno político, gestión estratégica y operativa por parte de los directivos públicos.
- Desarrollar una gestión del rendimiento de directivos públicos orientada a resultados.

#### **F) Elementos constitutivos del modelo**

A partir del marco conceptual elaborado por SERVIR, se concibe un modelo de gestión del grupo de directivos públicos conformado por los siguientes elementos:

- Visión integral de la función directiva.
- Rectoría y conducción del grupo de directivos públicos.
- Limitación de los puestos directivos de confianza.
- Tendencia hacia la producción de directivos generalistas con ciertos equilibrios.
- Introducción de la gestión por competencias.
- Desarrollo de una Dirección Pública Superior.
- Elaboración de perfiles de directivos públicos.
- Sistema abierto de reclutamiento.
- Sistema de empleo.
- Selección por las entidades.
- Promoción de la movilidad de directivos.
- Cese por razones distintas al retiro de la confianza.
- Evaluación por metas e indicadores.



Estos elementos están configurados en función de la problemática principal del servicio civil, la cual es la insuficiencia de recursos humanos que posean las competencias necesarias para gestionar las entidades públicas en forma eficiente. Es así que estos elementos se orientan a fomentar y consolidar la meritocracia a través de la profesionalización y adecuada gestión de los directivos públicos, haciendo un gran énfasis en la meritocracia, la rendición de cuentas y la reducción de la discrecionalidad.

Respecto de la profesionalización, en el elemento “Desarrollo de una dirección pública superior”, uno de los propósitos centrales de la reforma se plantean claramente, “en el Perú se apuesta por contar con una Dirección Pública Superior dentro del grupo de directivos públicos, la cual se encuentre compuesta por quienes realicen función directiva de mayor complejidad y responsabilidad y a los que se aplicarán estrategias específicas para promover su desarrollo y liderazgo dentro del servicio civil peruano” (SERVIR, 2015: 38).

En lo que concierne a la promoción de la meritocracia y la reducción de la discrecionalidad, en el Modelo de gestión del grupo de directivos públicos del servicio civil peruano (SERVIR, 2016: 47 - 48), se especifica que:

La Ley del Servicio Civil ha establecido que en cada entidad pública solo se podrá contar con un 5% de empleados de confianza. Dentro de este porcentaje, se encuentran también los directivos públicos. Asimismo, en este caso, se ha de observar otro límite: solo el 20% de los puestos directivos pueden ser desempeñados por directivos designados por confianza, de modo que el 80% de los puestos directivos restantes deberán ser concursados.

Cabe señalar que, aún en el caso de directivos públicos de confianza, se debe cumplir con los requisitos del perfil del puesto. La potestad de determinar qué puestos directivos serán ocupados por directivos de confianza corresponde al titular de la entidad pública. Asimismo, este puede, dentro de los límites máximos permitidos, modificar la composición de los directivos de confianza, llegando a designar un servidor de confianza en un puesto ocupado por un directivo concursado, en cuyo caso corresponde que previamente desplace a este a otro puesto de similar nivel en la entidad para desempeñar funciones de acuerdo a su perfil hasta culminar su periodo.

## **G) Familia de puestos**

Al priorizar la función directiva por sobre la especialización, el grupo de directivos públicos está conformado por una sola familia de puestos, la de dirección institucional. Esto es así en consonancia con el marco conceptual, que concede mayor peso a las competencias que permitan realizar las funciones directivas, en lugar de centrarse en el conocimiento técnico-especializado. En modelo de gestión (SERVIR, 2016) se detalla que esta familia de puestos comprende tres roles, ligados a los ámbitos de gestión ya expuestos.

### **A. Dirección político-estratégica.**

Los puestos que asumen este rol se abocan a liderar procesos de negociación y coordinación interinstitucional, también gestionan la formulación y desarrollo de la políticas públicas o institucionales (según corresponda), a fin de obtener resultados beneficiosos para la ciudadanía. En lo que respecta a la gestión de las políticas institucionales, los directivos que asumen este rol lideran la administración interna de las entidades.

### **B. Dirección estratégica.**

Comprende puestos que asumen la dirección del diseño y la evaluación de las políticas públicas o institucionales a partir de un análisis estratégico. Lideran también el desarrollo de los objetivos estratégicos e institucionales a través de planes y estrategias para su implementación y ejecución.

### **C. Dirección operativo-estratégica.**

En este tipo de puestos, prima la capacidad técnica para lograr los resultados planteados, a través de la dirección del despliegue consciente y especializado de capacidades técnicas específicas que permitan obtener resultados concretos. Este tipo de directivos dirigen la ejecución e implementación de los planes y estrategias de las políticas públicas e institucionales de la entidad.

## H) Funcionarios, directivos y servidores civiles de carrera

Para determinar la pertenencia de un puesto al grupo de directivos públicos, es necesario tener en consideración las fronteras de este grupo. La dirección pública colinda con los funcionarios públicos en el ámbito de gestión político-estratégica, y con el servicio civil de carrera en el ámbito de gestión operativo-estratégica.

En el Marco Conceptual del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano, pueden observarse los siguientes cuadros elaborados por SERVIR (2015: 46-47), donde se detallan las diferencias entre los directivos, los funcionarios públicos y los servidores civiles de carrera:

**Tabla 24: Semejanzas y Diferencias entre Funcionarios públicos y Directivos Politico-**

<b>Diferencias</b>	Función principal: Definición de fines y políticas a favor de la sociedad.	Función principal: Formulación y articulación de objetivos estratégicos viables a favor de los ciudadanos.
	Lidera en función de planes de gobierno, acuerdos, principios e ideales comunes.	Lidera en función del cumplimiento de objetivos estratégicos y consecución de resultados.
	Exposición constante en la esfera pública.	Exposición menos constante en la esfera pública.
	Responsabilidad política.	Responsabilidad por resultados.
	Influencia directa en la toma de decisiones gubernamentales.	Influencia indirecta en la toma de decisiones (a través de los funcionarios).
	Relación con todos los funcionarios públicos, incluido el gabinete.	Contacto con una cantidad de funcionarios públicos dentro de su ámbito de acción.
	Considera principalmente factores políticos para la toma de decisiones	Considera la pertinencia política y estratégica de factores técnicos para la toma de decisiones.
	<hr/>	
<b>Semejanzas</b>	Liderazgo de gerencias o direcciones de gran envergadura	
	Supervisión estratégica del logro de metas	
	Cumplimiento estratégico de resultados	
	Sensibilidad política y manejo de la incertidumbre	
	Conocimiento de la coyuntura política y de los actores que la componen	
	<u>Capacidad para reducir el conflicto, generar consensos y asegurar relaciones fluidas con los actores</u>	

Fuente: SERVIR, 2015 pág. 46

**Tabla 25: Semejanzas y Diferencias entre Ejecutivos de carrera y los Directivos operativo-estratégicos**

Semejanzas y diferencias entre los ejecutivos de carrera y los directivos operativo-estratégicos		
	Directivo Operativo-Estratégico	Ejecutivo de Carrera
<b>Diferencias</b>	Función principal: Dirección de la implementación y evaluación de políticas públicas.	Función principal: Conducción y ejecución de procesos y políticas
	Se espera que llegue a ser un generalista	Especialista en su función
	Independencia funcional	Cumplimientos de acuerdos y mandatos
	Responsabilidad por resultados	Orientación a resultados
	Movilidad	Estabilidad
	Dirigir lo que incluye gestionar y desarrollar equipos	Conducción de equipos
	Supervisión de la consecución de resultados a partir del logro de metas	Supervisión del logro de metas
	Identificación, implementación y evaluación de sus productos dentro de una cadena de valor	Entrega de productos de calidad
	Liderazgo de equipos	
	Racionalidad económica (eficiencia y eficacia)	
<b>Semejanzas</b>	Cumplimiento de objetivos estratégicos	
	Reportan a un directivo	

Fuente: SERVIR, 2015 pág. 47

Con el propósito de determinar qué puesto Jefatural titular de órgano o unidad orgánica forma parte del grupo de directivos públicos, SERVIR elaboró las siguientes tablas, a partir de las definiciones de nivel organizacional, naturaleza del órgano o unidad orgánica y clasificación de la entidad, vistos inicialmente.

**Tabla 26: Determinación de Puestos del grupo de Directivos Públicos- Gobierno Nacional**

Tabla para la determinación de puestos del grupo de directivos públicos para el Gobierno Nacional

Clasificación de la entidad	Naturaleza del órgano o unidad orgánica	Nivel organizacional		1		2		3	
		Alta dirección	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Línea consultivo
Ministerios		FP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP
Organismos reguladores		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA
Organismos técnicos		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA
Organismos públicos ejecutores		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA
Rectores de sistemas		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA
Organismos constitucionalmente		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA
Poder Judicial		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA
Entidades administradoras de los fondos intangibles de la seguridad		DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP

Nota: FP - Funcionario Público DP - Director Público CA - Servidor civil de carrera

Fuente: Servir (2016, pág. 56)

**Tabla 27: Determinación de Puestos del grupo de Directivos Públicos- Gobiernos Regionales, Municipalidad de Lima**

Tabla para la determinación de puestos del grupo de directivos públicos para gobiernos regionales y Municipalidad Metropolitana de Lima

Clasificación de la entidad	Naturaleza del órgano o unidad orgánica	Nivel organizacional		1		2		3	
		Alta dirección	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Línea consultivo
Gobiernos regionales - sede central		FP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP
Municipalidad Metropolitana de		FP	DP	DP	DP	DP	DP	DP	DP
Organismos públicos de gobiernos regionales y Municipalidad Metropolitana de Lima		DP	DP	DP	CA	CA	CA	CA	CA

Nota: FP - Funcionario Público DP - Director Público CA - Servidor civil de carrera

Fuente: Servir (2016, pág. 57)

Una vez que se diferencia entre puestos jefaturales que corresponden a directivos públicos y a ejecutivos de carrera, a partir del marco conceptual y los criterios de clasificación presentados por SERVIR, se encuentran los siguientes estimados de puestos jefaturales:

**Tabla 28: Estimado de Puestos de Funcionarios Públicos, Directivos y Servidores de Carrera por Nivel de Gobierno**

**Estimado de puestos de funcionarios públicos, directivos y servidores de carrera titulares de unidades orgánicas por nivel de gobierno**

	<b>Gobierno Nacional</b>	<b>Gobiernos Regionales</b>	<b>Subtotal</b>	
			<b>N</b>	<b>%</b>
<b>Servidores civiles</b>				
Funcionarios Públicos	195	75	270	2%
Directivos Públicos	2616	1877	4493	40%
Servidores de carrera titulares de unidades orgánicas	4215	2295	6510	58%

Fuente: Servir (2016, pág. 58)

## **I) La dirección pública superior**

En el marco de la reforma del servicio civil, la Dirección Pública Superior se concibe como “el conjunto de puestos directivos que realizan funciones de mayor complejidad y responsabilidad, y por tanto, son de mayor relevancia” (SERVIR, 2016:59). Esta segmentación se hace con el propósito de focalizar las políticas de gestión de recursos humanos aplicando estrategias específicas para promover su desarrollo y liderazgo dentro del servicio civil peruano. La determinación de la pertenencia de un puesto directivo a la DPS, se lleva a cabo a elaborar el Manual de Perfiles de Puestos (MPP) y se consigna específicamente en el perfil de dicho puesto. De acuerdo con SERVIR (2016: 59), pueden pertenecer a la DPS:

- Puestos directivos de primer nivel organizacional de organismos públicos del Gobierno Nacional, de organismos constitucionalmente autónomos, del Poder Judicial (sede central) y de las entidades administradoras de fondos intangibles (sede central).
- Los puestos directivos de segundo nivel organizacional de los ministerios, organismos constitucionalmente autónomos y organismos públicos del Gobierno Nacional comprendidos en el anexo 09 de la directiva “Familias de puestos, roles y manual de puestos tipo”, relación que SERVIR revisará y actualizará cada tres años. Los organismos públicos del Gobierno

Nacional creados a partir del año 2014 y no comprendidos en dicho anexo podrán ser posteriormente incluidos por SERVIR.

- En el caso de los gobiernos regionales, pueden incluirse los siguientes puestos directivos de segundo nivel organizacional, aunque tengan otra denominación: Gerente regional de desarrollo económico, Gerente regional de desarrollo social, Gerente regional de infraestructura, y Gerente regional de recursos naturales y gestión del medio ambiente.

Partiendo de esta clasificación, a la fecha, 834 puestos directivos del Gobierno Nacional forman parte de la DPS, y en los gobiernos regionales, 117. Es así que los DPS abarcan aproximadamente el 22% del total de los directivos públicos y, al interior de los puestos de DPS, el 82% forma parte del Gobierno Nacional, en tanto que el 18% pertenece a los gobiernos regionales.

## **J) Nomenclatura de los puestos**

Con el propósito de ordenar los nombres de los puestos directivos existentes en el régimen del servicio civil, SERVIR (2016

**Tabla 29: Nomenclatura de Puestos Directivos - SERVIR**

**Nomenclatura de puestos directivos públicos**

	Gobierno Nacional			Gobiernos Regionales		
	Línea	Línea consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial	Consultivo	Consultivo	Apoyo, asesoramiento, control institucional y defensa judicial
<b>Primer nivel organizacional: Alta dirección</b>	No aplica	No aplica	Secretario general (ministerios), Gerente general (organismos públicos, alta dirección)	No aplica	No aplica	Gerente general (alta dirección)
<b>Segundo nivel organizacional: Órgano</b>	Director general	Secretario técnico	Jefe de oficina general	Gerente/Secretario técnico	Secretario técnico	Jefe de oficina general
<b>Tercer nivel organizacional: Unidad orgánica</b>	Director	Secretario técnico	Jefe de oficina	Director/Subgerente	Secretario técnico	Jefe de oficina

Fuente: Servir (2016, pág. 74)



## K) Resumen de uso del término directivo

Tras exponer toda esta información, consideramos pertinente presentar algunas de estas definiciones en el cuadro siguiente, para facilitar el manejo de éstos términos en el desarrollo de la investigación y en el contexto del Servicio Civil Peruano.

### Definiciones Propias del Servicio Civil Peruano

---

**Franja Directiva (BID)** Según la Carta Iberoamericana de la función pública, la franja directiva está compuesta por el conjunto de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquel, las estructuras y procesos mediante las cuales se implementan las políticas públicas y se proveen los servicios públicos.

**Funciones de los servidores públicos (SERVIR)** Funcionarios y Directivos: Poseen funciones de conducción y dirección como alcaldes y jefes de entidades, decanos de universidades y directivos en administración pública.

Profesionales: Desarrollo de políticas públicas y ejecución de servicios públicos como abogados, contadores, ingenieros y trabajadores sociales. Cuentan con estudios superiores

Técnicos: Proveen apoyo administrativo como secretarías, asistentes administrativos, trabajadores en bibliotecas y almacenes, etc. Cuentan con estudios técnicos

Auxiliares: Realizan actividades complementarias como mantenimiento de carreteras, limpieza de oficinas, seguridad, choferes, obreros, etc. No requieren ningún tipo de formación adicional a la formación básica.

Carreras especiales: Desempeñan funciones específicas de los sectores educación, salud, defensa, interior, entre otros.

**Roles en el Servicio Civil Peruano (Ley del Servicio Civil)** Funcionario público: Es un representante político o cargo público representativo, elegido por voto popular o designado por otro funcionario público, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas. Ejemplos: Presidente del INDECOPI, Presidente de CEPLAN

Directivo público: Es el servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial. También comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos. Ejemplo: Gerente de desarrollo económico, Gerente de administración, Director general de presupuesto público

Servidor civil de carrera: Es el servidor civil que realiza funciones directamente vinculadas al cumplimiento de las funciones sustantivas y de administración interna de una entidad.

Directivos Públicos (SERVIR)	Los directivos públicos son los servidores civiles que dirigen, bajo la orientación estratégica de los funcionarios públicos, las estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se proveen bienes y servicios públicos. Los directivos gerencian bajo criterios de creación de valor público, responsabilidad por resultados y racionalidad económica. Asimismo, todos los directivos públicos cuentan con un conjunto de competencias directivas que procuran un mejor desenvolvimiento de sus funciones. Dichas funciones implican la planificación, organización, dirección o toma de decisiones sobre los recursos a su cargo, velan por el logro de los objetivos asignados, supervisan el logro de las metas y gestionan el desarrollo de los servidores civiles bajo su responsabilidad. están a cargo de órganos o unidades orgánicas y cuentan con personal a cargo. SERVIR determina, según las entidades, el nivel organizacional hasta el cual se puede contar con la existencia de puestos directivos.
Responsable (Diagnóstico de Conocimientos)	En la “Directiva que regula el desarrollo del Diagnóstico de Conocimientos de las personas al servicio del Estado en los Sistemas Administrativos de Presupuesto Público, Planeamiento Estratégico y Modernización de la Gestión Pública” (cuyos lineamientos para el censo y diagnóstico son aplicados también para los otros SSAA) se designa como Responsable (en el contexto del censo y diagnóstico de conocimientos realizados por SERVIR), al Director General, Director, Jefe o responsable de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (o el que haga sus veces) de las entidades censadas. Es decir, que los Responsables son personas que ocupan puestos jefaturales (desempeñando funciones directivas). (Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDCRSC, 2014).

Fuente: Elaboración Propia, basado en CLAD (2003), SERVIR - GPGRH (2012), Ley N° 30057 (2013), Barrios (2015) SERVIR (2016), Directiva N° 002-2014-SERVIR/GDCRSC (2014)

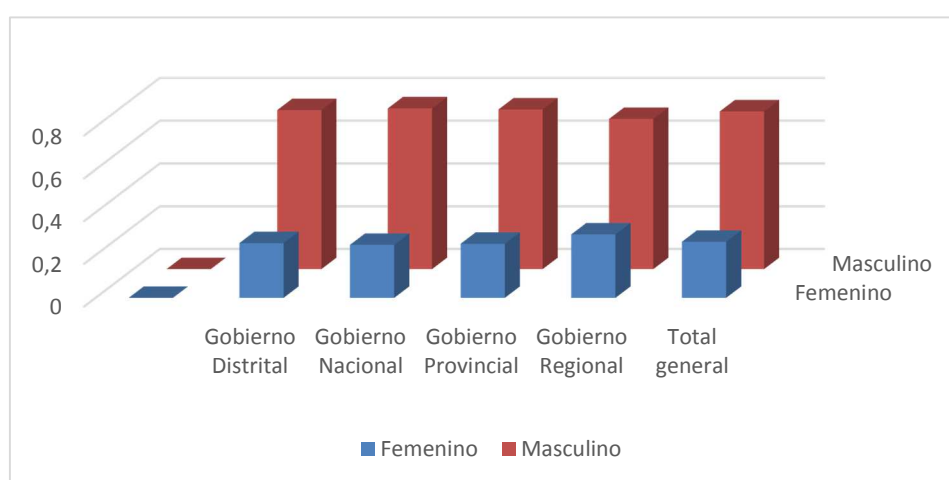


## IV. ANALISIS DE RESULTADOS

### 1. VARIABLES DEMOGRÁFICAS

En relación a las características de la muestra, se ha analizado sus rasgos predominantes por nivel gobierno, así como por sistema administrativo. En el primer caso, encontramos que la cantidad de varones (528) es cerca de 3 veces más que la de mujeres (188) y esta proporción que se mantiene en todos los niveles de gobierno. Sólo en el caso de los gobiernos regionales, esta situación se invierte y la proporción llega a representar prácticamente el 30% de los encuestados.

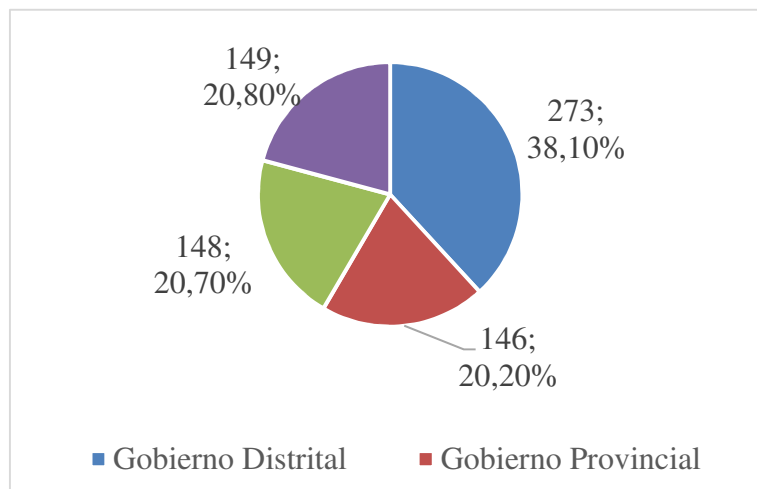
**Gráfico 11: Sexo por Nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia

Es remarcable la espontánea homogeneidad de la distribución de la muestra por nivel de gobierno. A continuación, puede verse que, a excepción del nivel distrital, que destaca con un 38%, todos los demás niveles cuentan con un 20% de participantes:

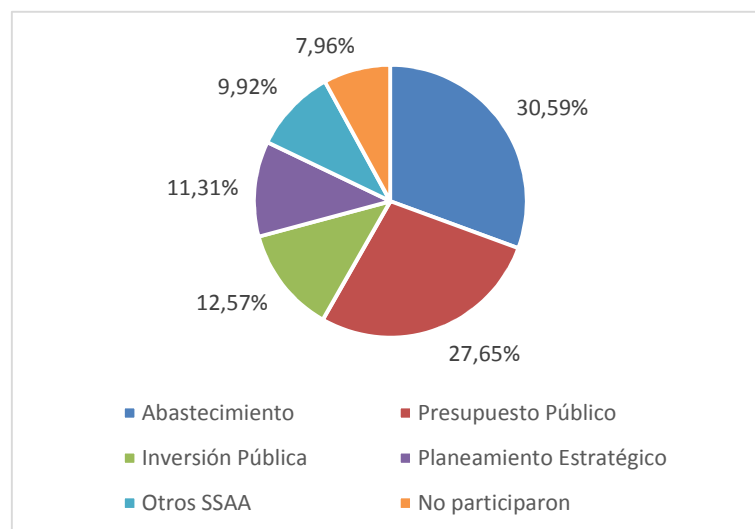
**Gráfico 12: Encuestados por Nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, a continuación, se puede apreciar la distribución de la muestra, de acuerdo a las áreas administrativas a las que pertenecen sus integrantes:

**Gráfico 13: Encuestados por Sistema Administrativo**



Fuente: Elaboración propia

Dado que el único requisito para participar en la encuesta fue la experiencia como directivos, 57 de los participantes (47% de la muestra perteneciente a la Escuela de

Postgrado de la Universidad Continental) no participaron en los diagnósticos de SERVIR; en tanto que los otros 65 encuestados de la Universidad Continental (53% de la muestra) sí aplicaron por lo menos un diagnóstico.

La diferencia en el volumen de personas que participó en los diagnósticos podría ser semejante respecto a la población del Servicio Público (SS.PP). También parece que se va incrementando con el tiempo, pues como se observa, el SNIP es el que menos participantes tiene, habiéndose aplicado un primer diagnóstico en el año 2013, y un segundo en 2015.

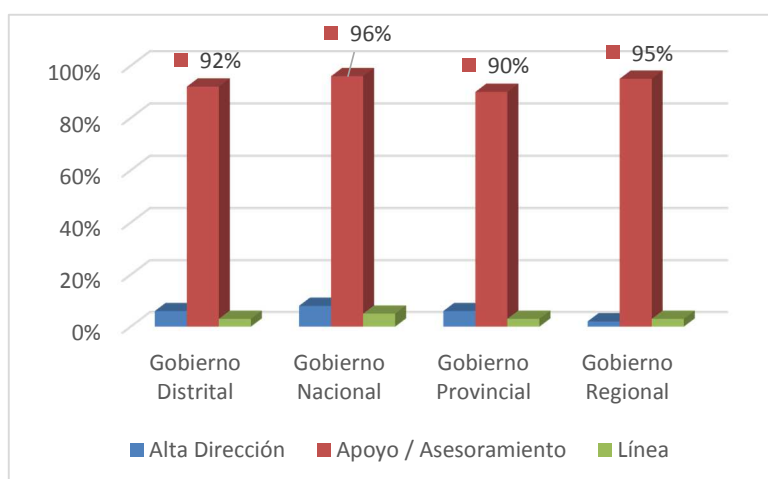
Con respecto la función del puesto<sup>15</sup> que los participantes en la encuesta ocuparon como directivos, esta clasificación se ha realizado en base a lo planteado en el Modelo de gestión del grupo de directivos públicos, desarrollado por SERVIR. Tal como se vio anteriormente, como era de esperarse, dado que la muestra se obtiene a partir de las personas que aplicaron las evaluaciones del diagnóstico de conocimientos de SERVIR, el 91% de los directivos encuestados se ubica en el nivel de apoyo y asesoramiento, el 6% está en alta dirección, y el 3%, en puestos de línea.

Ahora bien, como se puede apreciar a continuación, llama la atención que una cantidad importante del grupo de los servidores del DL 276 se autoasignó **línea**, como función del puesto, incluso cuando formaba parte de un sistema administrativo. Ello nos conduce a pensar que el término “línea” se interpreta como **“ser de carrera”**. En el caso en que estos directivos participaron como responsables en uno de los diagnósticos objeto de estudio, se les asignó la función de apoyo, considerando el marco conceptual de directivos públicos.

---

<sup>15</sup> [1] El Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos peruanos (SERVIR, 2016) define (según el glosario de términos) función del puesto como el conjunto de actividades diferentes entre sí, pero similares por el objetivo común que perciben. Describen lo que se realiza para cumplir la misión del puesto (pág. 101). Además, en base a las normas para la formulación del manual de perfiles de puestos, divide las funciones de puesto, en: Alta dirección, apoyo/asesoramiento, línea y desconcentrado (pág. 22)

**Gráfico 14: Función del puesto por Nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia

Dado que la población corresponde a operadores de los Sistemas administrativos y estos sistemas pertenecen por definición a una función de apoyo, resulta peculiar encontrar, en la muestra, personas que hayan tenido experiencia directiva en algún cargo en órgano de línea. Esta revelación mostraría que la ausencia de carrera pública y la alta rotación dan lugar a que el movimiento del personal se dé, incluso, entre áreas de funciones tan disímiles como las señaladas.

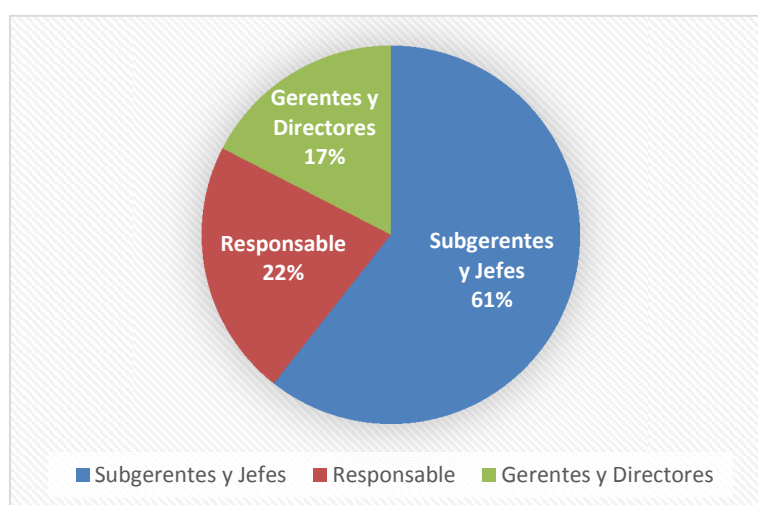
En lo que respecta a las categorías de los encuestados, tal como se puede apreciar a continuación, la muestra se agrupa en tres categorías diferentes: Gerentes y directores, Subgerentes y jefes, y Responsables. Esta categorización se hizo en función de los cargos directivos señalados por los encuestados, corroborando dicha información con lo que estos señalaron respecto del nivel de gobierno y sistema en el que fueron diagnosticados. En este punto, se ha optado por incluir en la categoría de Responsable (término empleado por SERVIR en los diagnósticos de conocimiento para designar a quienes lideraron la aplicación de éstos en cada sistema y entidad) a todos aquellos encuestados que se autodenominaron así, y a aquellos cuya pertenencia a alguna de las anteriores categorías no era muy clara.

**Tabla 30: Encuestados por Cargo**

Cargo	n	%
Gerentes y Directores	125	17.46%
Responsable	157	21.93%
Subgerentes y Jefes	434	60.61%
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 15: Encuestados por Cargo**



Fuente: Elaboración propia

Tal como se aprecia en la Tabla 1 y en el Gráfico 5, dado que toda la muestra corresponde a cargos jefaturales o directivos, el 17% de la misma corresponde a personas que han ocupado cargos de gerentes y directores, los que constituyen el nivel más alto de la función de apoyo y asesoramiento. Asimismo, según la pirámide de cargos que caracteriza al estado, encontramos que, en la muestra, el 61% de participantes ha ejercido cargos de subgerentes o jefes cuya autoridad está supeditada a los primeros y dirigen directamente a los operadores que fueron evaluados en el diagnóstico de SERVIR. Incluso, cuando los datos se analizaron por régimen laboral, pudimos apreciar que la estructura piramidal se mantiene.

Por otro lado, al consultar la casuística, hallamos evidencias de que, debido a la ausencia de carrera pública, las personas tienden a rotar por diferentes entidades,



ejerciendo cargos de responsabilidad que los llevan a desplazarse incluso en cualquiera de estas categorías. También es usual que dichas responsabilidades no se asuman de manera formal, sino que, en muchos casos, por encargatura, mediando o no las resoluciones oficiales correspondientes.

**Tabla 31: Número de Años que Ocupó Cargos Jefaturales O Directivos**

<b>Años de Experiencia</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Entre 1 y 3 años	22	3.10%
Entre 3 y 5 años	93	13.00%
Entre 6 y 9 años	174	24.30%
10 años o más	427	59.60%
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, el 83% de la muestra supera los seis años de experiencia en el ejercicio de cargos jefaturales o directivos, indicio de que viene laborando por más de un periodo de gobierno. Esta información nos revela que, en la práctica, si bien no hay carrera pública desde hace más de 20 años, en el estado peruano parece existir cierta profesionalización *de facto* basada en la experiencia. Incluso se nota que el 60% de los encuestados ejerce puestos jefaturales por 10 años o más. Hay que señalar que, usualmente, estos puestos se ocupan de manera no formal, a veces transitoria y hasta por encargo, como comentamos en relación a los puestos responsables.

Asimismo, en lo que respecta al régimen laboral, más de la mitad de los encuestados que corresponden a la muestra específica de este estudio (55%) pertenece al régimen de carrera administrativa (DL 276). El 24% corresponde a los servidores que se hallan bajo régimen CAS y, por último, se encuentran quienes corresponden al régimen privado (13%). En todo caso, dado el carácter voluntario del diagnóstico de conocimientos de SERVIR y de esta encuesta, ha de resaltarse que estos datos podrían no ser representativos de las proporciones reales del Servicio Civil. Aunque, destaca la participación de los servidores de planta que, como es de conocimiento, gozan de estabilidad laboral.

**Tabla 32: Encuestados por Régimen Laboral**

Régimen	n	%
Carreras Especiales	59	8%
DL 1057 CAS	170	24%
DL 276 Carrera Administrativa	396	55%
DL 728 Régimen Privado	91	13%
<b>Total general</b>	<b>716</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los regímenes laborales, si bien se ha explicado en el marco conceptual sus características, conviene recordarlas, puesto que es un criterio de búsqueda de posibles patrones o diferencias en los perfiles de cada régimen laboral.

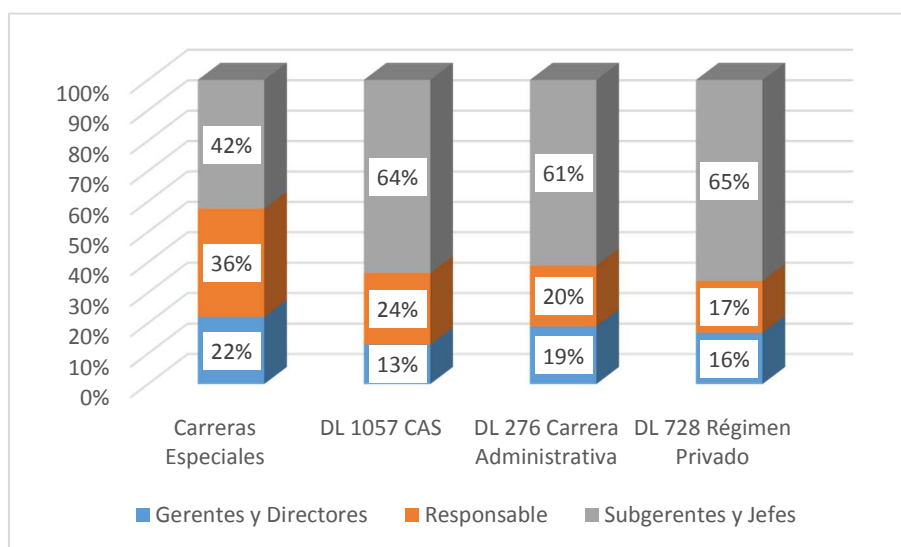
<b>Regímenes laborales del Servicio Civil</b>		
<b>Generales</b>		
Carrera	Administrativa	D. Leg. 276 – 1985
Sin carrera con vínculo laboral	Régimen de la actividad privada	D. Leg. 728 – 1991
	Contratación Administrativa de Servicios - (CAS)	D. Leg. 1057 - 2008 y modificado 2011
<b>Carreras especiales</b>		
Profesorado y Magisterial		Leyes 24029 - 1984 y 29063 – 2007
Docentes universitarios		Ley 23733 -1983
Profesionales de la salud		Ley 23536 -1982
Asistenciales de la salud		Ley 28561 – 2005
Magistrados		Ley 29277 – 2008
Fiscales		D. Leg. 052 - 1981 y modificado 2010
Diplomáticos		Ley 28091 - 2003 y modificada 2005
Servidores Penitenciarios		Ley 29709 – 2011
Militares y policías		Leyes 28359 - 2004 y 27238 – 1999
<b>Otros</b>		
Sin carrera con vínculo laboral	Gerentes Públicos	D. Leg. 1024 – 2008
Sin carrera con vínculo civil	Convenios de Administración con PNUD	
	Fondo de Apoyo Gerencial	D. Ley 25650 - 1992

Fuente: Elaboración propia, a partir de SERVIR - GPGRH (2012)

Ahora bien, pese a que no se dispone de datos concernientes a la composición de estos puestos jefaturales a nivel de sistemas administrativos, el Modelo de Gestión

del grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano indica una presencia bastante proporcional de puestos jefaturales en cada uno de estos regímenes, hallando que el 50% de los puestos corresponde al régimen de carreras especiales, el 19% pertenece al régimen CAS, el 18%, al DL 276; y el 13%, al 728.

**Gráfico 16: Cargo y Régimen Laboral**

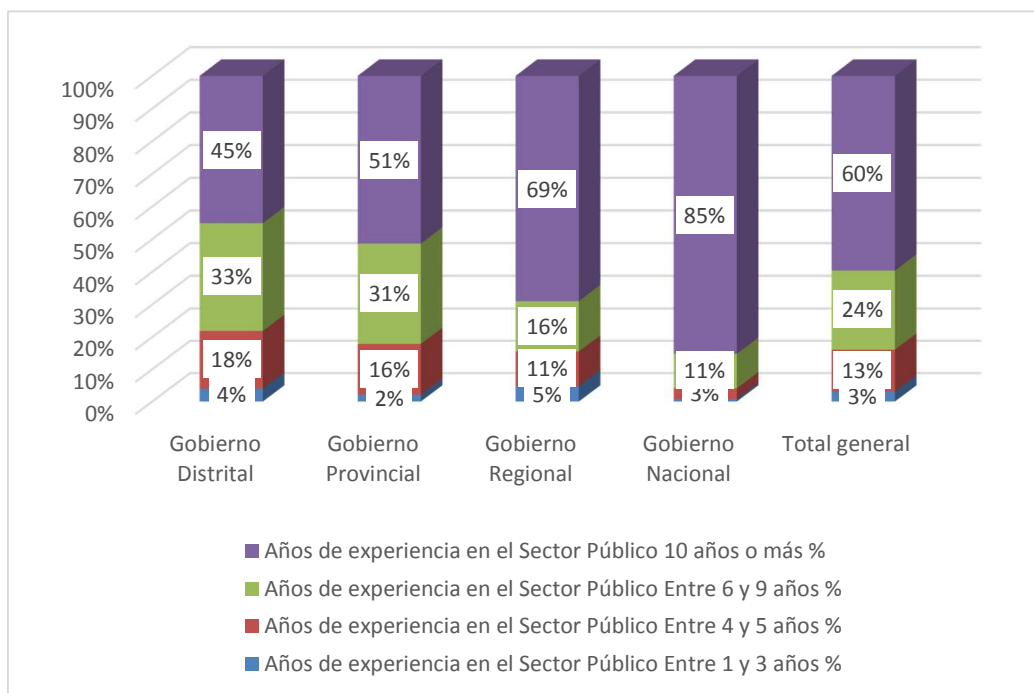


Fuente: Elaboración propia

En esta distribución de los datos, puede observarse la persistencia de la distribución piramidal de los cargos, tendencia que ya hemos señalado con anterioridad, la cual se mantiene, con algunas variaciones, inclusive a través de los diversos regímenes.

Asimismo, como puede verse en el gráfico siguiente, los años de experiencia crecen con el nivel de gobierno. Es así que hasta el 85% de la muestra correspondiente al nivel nacional cuenta con más de 10 años; seguida del 69% que alcanza la muestra regional en el mismo periodo. Si bien a nivel distrital y provincial el porcentaje de personas con más de 10 años es menor, esta cifra sigue siendo significativa (45 % y 51%) más aún al considerar que el proceso de descentralización peruano solamente lleva 10 años en curso.

**Gráfico 17: Encuestados por Nivel de Gobierno y Años de Experiencia en el Sector Público**

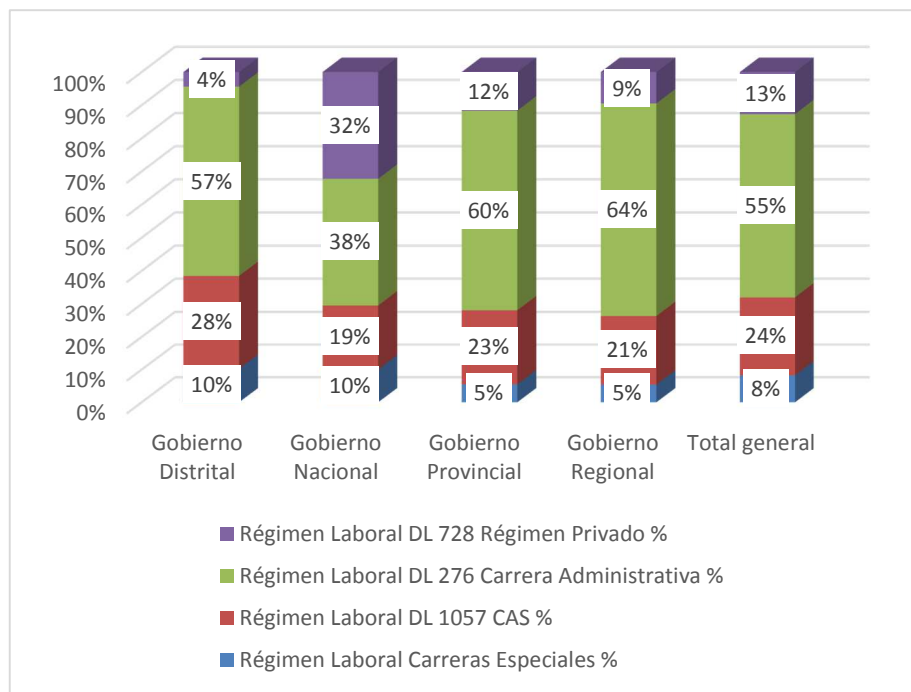


Se concluye que el estado es un espacio laboral atractivo para muchas personas que se mantienen incluso indistintamente a las condiciones laborales que gozan. Otro dato que llama la atención es el reducido número de personas sin trayectoria que asumen responsabilidades jefaturales. Esta evidencia contrasta fuertemente con la percepción externa de improvisación del perfil de los puestos directivos en el estado peruano. Incluso, se verifica desde la perspectiva de función del puesto, revelando que, aún para cargos de alta dirección (eminentemente asignado por confianza) se busca personal que posea experiencia en cargos directivos en el sector público.

Con respecto a la relación entre nivel de gobierno y régimen laboral, se puede apreciar en el siguiente gráfico, que en todos los niveles de gobierno hay predominancia de personas pertenecientes al Régimen laboral DL 276 de la Carrera Administrativa. Ello destaca, sobre todo, en el gobierno Regional (64%) y en el gobierno Provincial (60%). Y, salvo en el caso del gobierno distrital, donde el porcentaje de personas pertenecientes al Régimen especial de carreras profesionales (10%) es mayor al que pertenecen al Régimen laboral DL 728- Régimen privado, en los demás casos los pertenecientes al Régimen laboral de

carreras especiales se dan en menor porcentaje. Es así que en el gobierno nacional son el 10%; y en el regional y el provincial, el 5%, respectivamente.

**Gráfico 18: Encuestados por Nivel de Gobierno y Régimen Laboral**



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la relación entre régimen laboral y edad, tal como se aprecia a continuación, la muestra está compuesta básicamente por personas mayores de 30 años. El 57% de participantes se halla por debajo de los 44 años, y el 38% se concentra entre los 35 y 44 años. Además, se observa que, en el grupo de 25 a 29 años, el 57% es CAS y el 35% pertenece al DL 276. Y en el caso de la franja entre 30 a 34 años, el 34% es CAS y el 51% corresponde al DL 276.

**Tabla 33: Encuestados por Grupo de Edad y Régimen Laboral**

Grupo de Edad	Carreras Especiales	DL 1057 CAS	DL 276 Carrera Administrativa	DL 728 Régimen Privado	Total
	%	%	%	%	%
De 20 a 24 años	0.00%	100.00%	0.00%	0.00%	100.00%
De 25 a 29 años	4.80%	57.10%	35.70%	2.40%	100.00%
De 30 a 34 años	7.30%	36.50%	50.00%	6.30%	100.00%
De 35 a 39 años	6.90%	33.80%	51.00%	8.30%	100.00%
De 40 a 44 años	9.40%	22.00%	54.30%	14.20%	100.00%
De 45 a 49 años	9.30%	10.50%	65.10%	15.10%	100.00%
De 50 a 54 años	13.10%	13.10%	52.40%	21.40%	100.00%
De 55 a 59 años	7.50%	12.50%	60.00%	20.00%	100.00%
De 60 a más años	5.50%	5.50%	76.40%	12.70%	100.00%
<b>Total</b>	<b>8.20%</b>	<b>23.70%</b>	<b>55.30%</b>	<b>12.70%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia

## 2. PERFIL ACADÉMICO DE LOS ENCUESTADOS

Como se ha indicado en los objetivos, parte del perfil del Directivo público lo constituye la formación académica que se presenta. Y para efectos de la ejecución de este trabajo se ha fusionado todo el ámbito empresarial privado en la denominación Administración/ Negocios/ Empresas, así como las diferentes ramas de Ingeniería en la denominación genérica de Ingenierías; y las ramas de Contabilidad, en la de Contabilidad y Auditoría. Asimismo, hemos separado arbitrariamente Administración y Gestión pública, dado que esta carrera, que ya se ofrece hace tiempo en otros países, recién se está brindando en las universidades peruanas.

Es así que, tal como se puede apreciar a continuación, de los 716 personas que participaron en la encuesta realizada para la ejecución de este trabajo de investigación, el 33% declara que ha estudiado Contabilidad y Auditoría; el 20%, que ha estudiado la carrera profesional de Economía; 16%, las diferente ramas de Ingeniería; y el 15 %, Administración/ Negocios o Empresas. Menos del 5% ha estudiado Carreras Técnicas (2.1%); Ciencias de la Salud (2%) y Ciencias y Humanidades (1%).

Los encuestados que provienen de Administración y Gestión pública son el 0.4% del total, ello debido a lo ya explicado anteriormente.

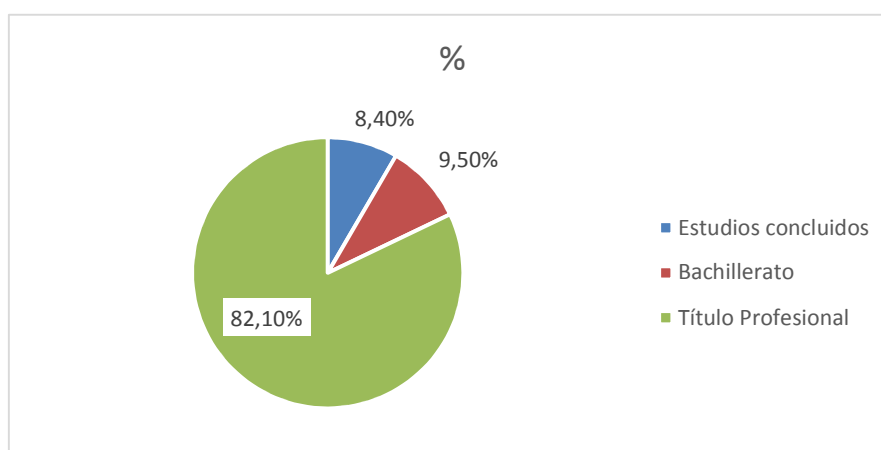
**Tabla 34: Carreras Profesionales de los Participantes en la Encuesta**

<b>Carreras Profesionales</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Administración y de Empresas	108	15.0%
Administración y Gestión Pública	3	0.4%
Carreras Técnicas	15	2.1%
CC.SS / Humanidades	7	1.0%
Ciencias de la Salud	12	1.7%
Derecho	49	6.8%
Economía	143	20.0%
Ingenierías	112	15.6%
Educación y pedagogía	29	4.1%
Contabilidad y Auditoría	234	32.7%
No especifica	4	0.6%
<b>Total general</b>	<b>716</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, tal como se aprecia en el siguiente gráfico, el 82% de la muestra posee título profesional, el 9% ha concluido el bachillerato y un 8% tiene estudios concluidos.

**Gráfico 19: Encuestados por nivel de estudios**



Fuente: Elaboración propia

Respecto a postgrados, debemos señalar que en el Perú, según la nueva Ley Universitaria (2015), los estudios de postgrado están constituidos por diplomados, maestría y doctorados. Cada uno, con un mínimo de duración. Debemos señalar que, antes de la mencionada ley, los diplomados no precisaban la duración en horas, por lo que en este trabajo sólo reconocemos como Diplomados, aquellos con una duración mínima de un semestre académico (4 meses) y en el caso de maestrías, como mínimo 18 meses.

Como se puede apreciar en la siguiente tabla, en la encuesta, las 716 personas han declarado un total de 849 postgrados.

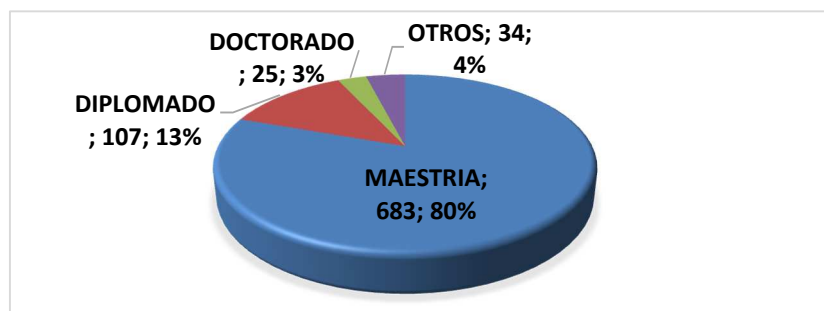
**Tabla 35: Niveles de Postgrado de los Participantes en la Encuesta**

NIVELES EDUCATIVOS	TOTAL
MAESTRIA	683
DIPLOMADO	105
OTROS	34
DOCTORADO	25
<b>Total general</b>	<b>849</b>

Fuente: Elaboración Propia



**Gráfico 20: Estudios de Postgrado por nivel, cursados por los Directivo Públicos**  
**Participantes en la Encuesta**

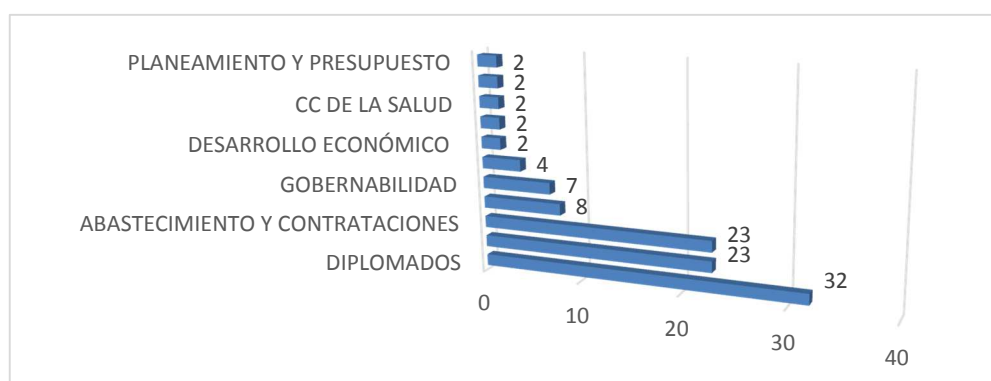


Fuente: Elaboración propia

Además, tal como muestra la siguiente tabla, de los 105 participantes que han llevado diplomados (lo cual corresponde al 12% del total de participantes en la encuesta), el 23 (22%) corresponde a programas de formación específica en Administración o Gestión/ Gerencia Pública o Política Públicas; 21 participantes (el 20%), a Abastecimiento y Contrataciones; 7 participantes (el 7%) a Gobernabilidad y a Inversión Pública, 8% de participantes, respectivamente.

Menos del 3% de quienes participaron en la encuesta, declararon que habían llevado diplomados en Ciencias Sociales o Humanidades (2%); Ciencias de la Salud (2%); Planeamiento y Presupuesto público (1%); Desarrollo Económico (2%); Planificación estratégica (1%).

**Gráfico 21: Diplomados cursados por los Directivo Participantes en la Encuesta**

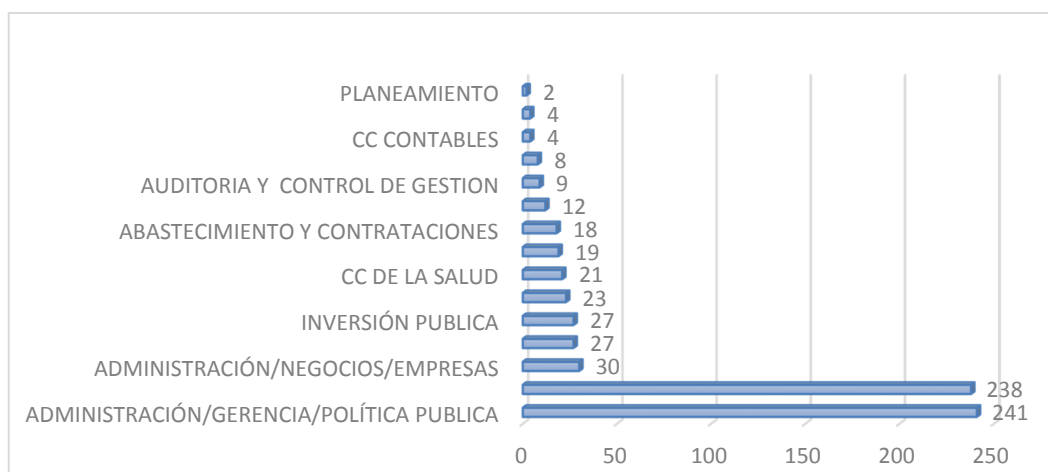


Asimismo, es notable que el afán de superación de los participantes se manifieste en el hecho de que 25 de ellos (3%) hayan declarado estudios culminados de

Doctorado. En este grupo, 3 (12%) han cursado doctorados que se engloban en el grupo de Doctorado en Administración, Gestión, Gerencia o Política Pública y un participante, el Doctorado en Gobernabilidad.

Con respecto a Maestrías, se sigue apreciando la preocupación de los participantes por su desarrollo académico, pues, 465 (65 % del total) cuentan con, al menos, una Maestría. Y, de quienes han llevado maestría, 241 (35%) han cursado maestrías que se engloban en Administración, Gestión / Gerencia / Política Pública; 27 (6%), en Inversión Pública; y 23 (5%), maestrías que se agrupan bajo la clasificación de Gobernabilidad y Desarrollo territorial. Por otro lado, nueve de los participantes (2%) han llevado Maestría en Auditoría y Control de Gestión; ocho (2%), en Gestión Ambiental; cuatro (1%), en Ciencias Contables y Presupuesto Público, respectivamente; y dos (0.4%), en Planeamiento.

**Gráfico 22: Maestrías cursadas por los Directivo Públicos Participantes en la Encuesta**



Fuente: Elaboración Propia

En síntesis, hasta este momento podemos apreciar que el afán de superación está presente en todos los participantes, pues, de los 716 participantes 68% han cursado al menos una Maestría; 105 (15%), al menos un Diplomado; y 25 personas (3%) han alcanzado el nivel de Doctorado:

**Tabla 36: Nivel de Estudios de Postgrado de los Participantes en la Encuesta**

<b>NIVELES EDUCATIVOS</b>	<b>FRECUENCIA</b>
1 Maestría	39.4%
Ningún Estudio	24.2%
2 Maestrías	11.9%
3 Maestrías	5.0%
1 Diplomado	4.2%
1 Diplomado y 1 Maestría	2.5%
1 Diplomado y 2 Maestría	2.0%
1 Maestría y Otros	1.7%
2 Maestrías y 1 Doctorado	1.7%
1 Maestría y 1 Doctorado	1.5%
2 Diplomados y 1 Maestría	1.5%
Otros	1.7%
2 Maestrías y Otros	1.1%
2 Diplomados	0.7%
3 Diplomados	0.3%
1 Diplomado y Otros	0.1%
1 Doctorado y Otros	0.1%
1 Maestría, 1 Diplomado y Otros	0.1%
1 Maestría, 1 Doctorado y 1 Diplomado	0.1%
2 Diplomados y Otros	0.1%
<b>Total general</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Elaboración Propia

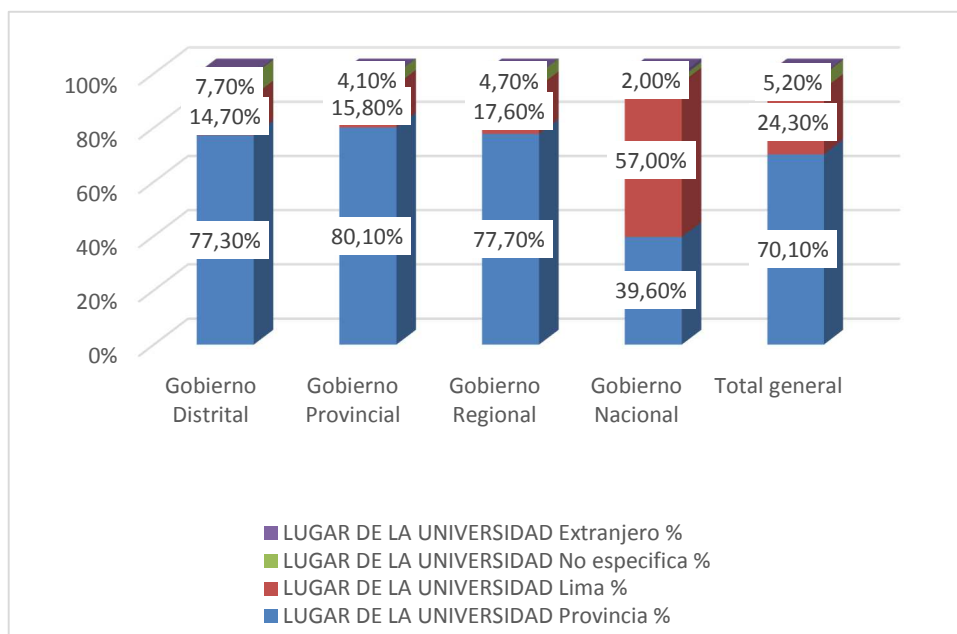
Parece, entonces, que hay un interés constante por la formación académica. Por otro lado, resulta interesante que, de acuerdo a los resultados obtenidos, el 39.4% de los participantes declaran que cuenta con una Maestría; el 12%, con dos; y el 5%, con tres Maestrías. Asimismo, menos del 3% con un Diplomado y una Maestría (2.5%), o con un Diplomado y dos Maestrías (2%). Por otro lado, el 24% de los participantes no cuenta con estudios de Postgrado.

## B.1 UNIVERSIDADES DE PROCEDENCIA

Por otro lado, si se analiza la formación profesional de los encuestados, es notable la cantidad de encuestados provenientes de universidades del interior del país, sobre todo a nivel provincial (80%), regional (77%) y distrital (77%). No obstante, este número se reduce en el nivel de gobierno nacional, aunque se mantiene en un

considerable 39%; y el número de directivos formados en universidades de Lima crece hasta llegar al 57%

**Gráfico 23: Encuestados por Nivel de Gobierno y Lugar de la Universidad de Procedencia**



Fuente: Elaboración propia

Además, tal como se observa en la siguiente tabla, la formación universitaria de los directivos se ha dado en función a la zona de donde proceden, lo cual destaca en los casos de gobiernos regionales, provinciales y distritales. Es así que, alrededor del 50% de los directivos encuestados se ha formado en universidades del norte (25%), del sur (22%), del centro (16%), o del oriente del país (6%). Es decir, hay una provisión de capital humano fuera de Lima. Además, 24% de los gerentes encuestados proviene de universidades de Lima. Y más del 50% de egresados de universidades de Lima están concentrados a nivel de gobierno nacional.

**Tabla 37: Encuestados por Ubicación Geográfica de las Universidades donde se Estudió las Carreras**

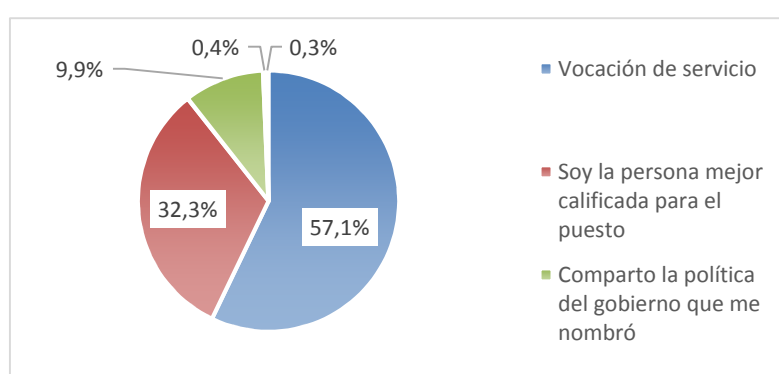
Ubicación	Encuestados	%
Norte	184	25.70%
Lima	174	24.30%
Sur	160	22.40%
Centro	113	15.80%
Oriente	45	6.30%
No especifica	37	5.20%
Extranjero	3	0.40%
Total general	716	100.00%

Fuente: Elaboración propia

### 3. MOTIVACIÓN PARA SER DIRECTIVO

En cuanto a sus motivaciones para ser directivo público, como podemos apreciar a continuación, más de la mitad de los de los encuestados refiere que su principal motivación es la vocación de servicio. En segundo lugar, está el ser la persona mejor calificada para el puesto, y bastante después encontramos la alineación política. El prestigio social y las recompensas económicas son los incentivos menos poderosos.

**Gráfico 24: Motivación**

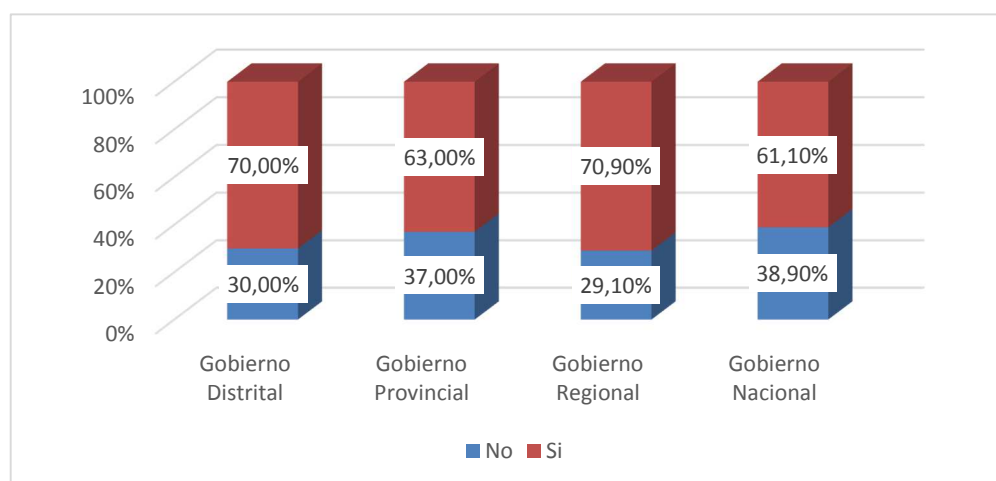


Fuente: Elaboración propia

#### 4. COMPETENCIAS DIRECTIVAS PARA OBTENER BUENOS RESULTADOS

Toda actividad profesional demanda de unas competencias, de un conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que posibiliten la ejecución de actividades efectivas. Como se aprecia a continuación, en nuestro caso, más del 60% de los directivos encuestados en todos los niveles de gobierno, con ligeras variaciones, consideran que se requiere los mismos conocimientos, habilidades y actitudes para tener buenos resultados como directivo.

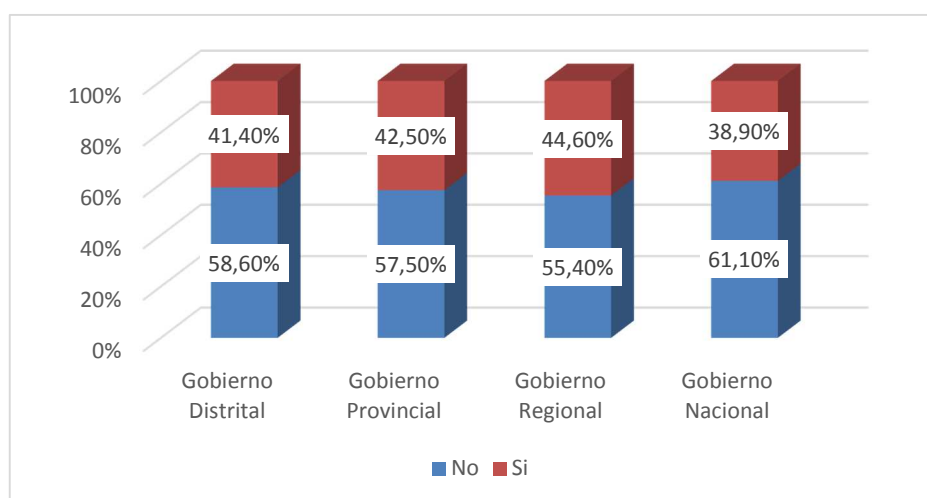
**Gráfico 25: Encuestados por Nivel de Gobierno y Percepción de Requerir los Mismos Conocimientos, Habilidades y Actitudes para Tener Buenos Resultados como Directivo**



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, cuando se les preguntó si en los sectores público y privado se requerían de los mismos conocimientos, habilidades y actitudes para ser Directivo, con leves variaciones, más del 55% de los directivos de todos los niveles de gobierno consideraron que los conocimientos, habilidades y actitudes que se requieren para tener buenos resultados como directivo en el sector público, difieren de los que se requieren en el sector privado.

**Gráfico 26: Encuestados por Nivel de Gobierno y Percepción de Requerir los Mismos Conocimientos, Habilidades y Actitudes para Tener Buenos Resultados como Directivo en el Sector Privado**

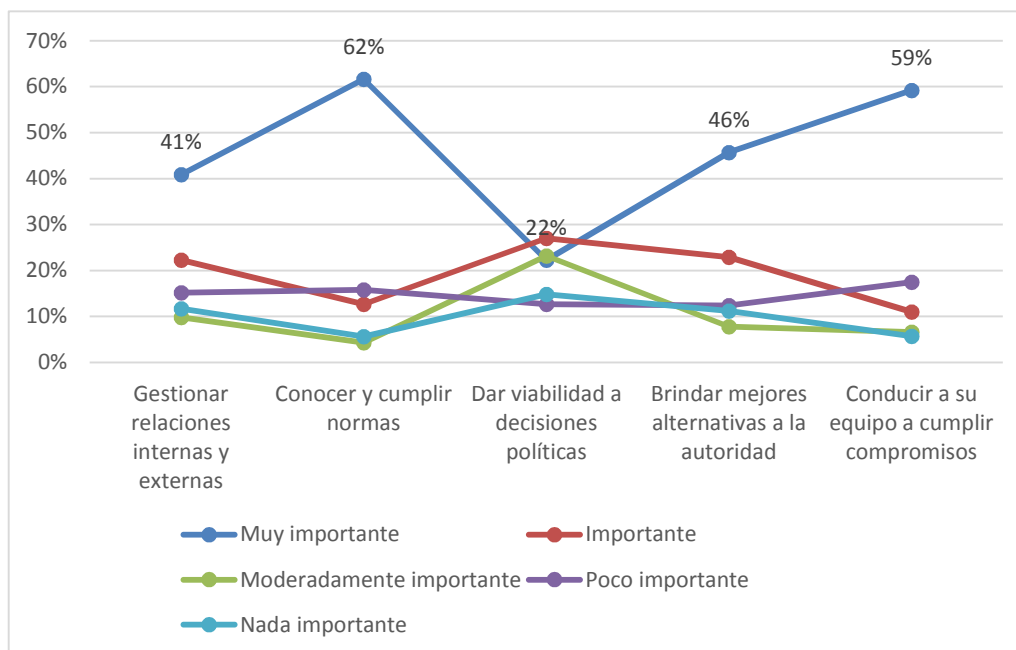


Fuente: Elaboración propia

## 5. FUNCIONES DEL DIRECTIVO

Según los directivos encuestados, entre todas las funciones que cumplen, las dos que destacan, son: Conocer y cumplir normas y el conducir a su equipo a cumplir compromisos. La primera fue señalada como muy importante por el 62% de los directivos encuestados; y la segunda fue considerada por el 59% también dentro de la categoría de muy importante. En tercer lugar, de importancia, el 46% de los participantes consideró el brindar mejores alternativas a la autoridad. Posteriormente, un 41% apoyó la relevancia de gestionar relaciones internas y externas. La función que menor cantidad de directivos señaló como muy importante (22%) fue la de dar viabilidad a decisiones políticas.

**Gráfico 27: Nivel de Importancia de las Funciones a Realizar por un Directivo Público**



Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, al realizar el análisis por sistema, la tendencia a destacar (en orden de prioridad) el conocer y cumplir normas (con 64%), y el conducir a su equipo a cumplir compromisos se mantuvo en el caso de los sistemas de abastecimiento. Sin embargo, se coloca al mismo nivel el brindar mejores alternativas a la autoridad y el gestionar relaciones internas y externas (ambas con un 43%). Y, sólo el 19% de participantes en este rubro consideró que era relevante el Dar viabilidad a decisiones políticas permanece en último lugar (con 19%).

Por otra parte, al aplicar la prueba de Chi cuadrado, encontramos que la función de dar viabilidad a decisiones políticas destaca por la importancia que se le concede en el Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico; como en el nivel de Gobierno Nacional.



**Tabla 38: Importancia de las Funciones por Sistema - Abastecimiento**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	94	42.9%	40	18.3%	30	13.7%	27	12.3%	28	12.8%
Conocer y cumplir normas	141	64.4%	21	9.6%	10	4.6%	7	3.2%	40	18.3%
Dar viabilidad a decisiones políticas	42	19.2%	55	25.1%	63	28.8%	26	11.9%	33	15.1%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	94	42.9%	55	25.1%	19	8.7%	28	12.8%	23	10.5%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	134	61.2%	18	8.2%	13	5.9%	14	6.4%	40	18.3%

Fuente: Elaboración propia

Ya, más concretamente en el caso del sistema de planeamiento estratégico, el 60% consideró como muy importantes las funciones de conocer y cumplir normas, así como conducir a su equipo a cumplir compromisos. Dichas funciones fueron seguidas por el brindar mejores alternativas a la autoridad (con 47%), y el gestionar relaciones internas y externas (con 41%). En cambio, Dar viabilidad a decisiones políticas permanece en último lugar (con 22%).

**Tabla 39: Importancia de las Funciones por Sistema – Planeamiento Estratégico**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	33	40.7%	22	27.2%	6	7.4%	7	8.6%	13	16.0%
Conocer y cumplir normas	49	60.5%	14	17.3%	4	4.9%	5	6.2%	9	11.1%
Dar viabilidad a decisiones política	18	22.2%	25	30.9%	21	25.9%	9	11.1%	8	9.9%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	38	46.9%	19	23.5%	4	4.9%	13	16.0%	7	8.6%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	49	60.5%	13	16.0%	6	7.4%	2	2.5%	11	13.6%

Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en el sistema de inversión pública se mantiene constante la tendencia a destacar (en orden de prioridad) el conocer y cumplir normas (con 56%), y el conducir a su equipo a cumplir compromisos (con 53%); en tercer lugar (con 50%) se posiciona el brindar mejores alternativas a la autoridad, seguida de gestionar relaciones internas y externas (con 42%). Dar viabilidad a decisiones políticas permanece en último lugar (con 16%).

**Tabla 40: Importancia de las Funciones por Sistema – Inversión Pública**

	Muy impor- tante		Impor- tante		Moderada mente importante		Poco importante		Nada impor- tante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	38	42.2%	20	22.2%	4	4.4%	14	15.6%	14	15.6%
Conocer y cumplir normas	50	55.6%	10	11.1%	7	7.8%	9	10.0%	14	15.6%
Dar viabilidad a decisiones política	14	15.6%	30	33.3%	22	24.4%	12	13.3%	12	13.3%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	45	50.0%	19	21.1%	4	4.4%	8	8.9%	14	15.6%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	48	53.3%	11	12.2%	9	10.0%	6	6.7%		

Fuente Elaboración propia

En lo que respecta al sistema de presupuesto público, se mantiene constante la misma tendencia vista en los sistemas anteriores, pues, se destaca (en orden de prioridad) el conocer y cumplir normas (con 61%); y el conducir a su equipo a cumplir compromisos (con 59%). En tercer lugar (con 45%) se posiciona el brindar mejores alternativas a la autoridad, seguida de gestionar relaciones internas y externas (con 39%). Dar viabilidad a decisiones políticas se mantiene en último lugar (con 27%).

**Tabla 41: Importancia de las Funciones por Sistema – Presupuesto Público**

	Muy impor- tante		Importan- te		Moderada mente importante		Poco importante		Nada impor tante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	78	39.4%	49	24.7%	13	6.6%	23	11.6%		17.7%
Conocer y cumplir normas	120	60.6%	30	15.2%	8	4.0%	9	4.5%	31	15.7%
Dar viabilidad a decisiones política	54	27.3%	49	24.7%	33	16.7%	42	21.2%	20	10.1%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	90	45.5%	43	21.7%	21	10.6%	17	8.6%	27	13.6%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	117	59.1%	21	10.6%	16	8.1%	12	6.1%	32	16.2%

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, al analizar los resultados por nivel de gobierno, encontramos que al nivel de gobierno provincial la función de conducir a su equipo a cumplir compromisos es la que se posiciona en primer lugar (con 61%), seguida por la de conocer y cumplir normas (con 60%), en tercer lugar, se halla brindar mejores alternativas a la autoridad (con 50%), en cuarto lugar, está gestionar relaciones internas y externas (con 42%); y en último lugar permanece el dar viabilidad a decisiones políticas (con 23%).

**Tabla 42: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Provincial**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	62	42,5%	31	21,2%	13	8,9%	18	12,3%	22	15,1%
Conocer y cumplir normas	87	59,6%	18	12,3%	10	6,8%	5	3,4%	26	17,8%
Dar viabilidad a decisiones política	33	22,6%	44	30,1%	35	24,0%	26	17,8%	8	5,5%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	73	50,0%	28	19,2%	9	6,2%	17	11,6%	19	13,0%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	89	61,0%	12	8,2%	8	5,5%	8	5,5%	29	19,9%

Fuente: Elaboración propia

A nivel de gobierno regional, en cambio, se posiciona en primer lugar la función de conducir a su equipo a cumplir compromisos (con 66%), seguida por la de conocer y cumplir normas (con 63%); en tercer lugar, coinciden (con 45%) las funciones de brindar mejores alternativas a la autoridad y gestionar relaciones internas y externas. Dar viabilidad a decisiones políticas permanece (con 21%) en último lugar.

**Tabla 43: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Regional**

Funciones del directivo público (Gobierno Regional)	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	66	44,6%	36	24,3%	11	7,4%	12	8,1%	23	15,5%
Conocer y cumplir normas	94	63,5%	23	15,5%	8	5,4%	6	4,1%	17	11,5%
Dar viabilidad a decisiones políticas	31	20,9%	40	27,0%	32	21,6%	18	12,2%	27	18,2%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	66	44,6%	38	25,7%	12	8,1%	17	11,5%	15	10,1%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	98	66,2%	17	11,5%	6	4,1%	5	3,4%	22	14,9%

Fuente: Elaboración propia

En lo que respecta al nivel de gobierno distrital, se sigue manteniendo la tendencia de ubicar en primer lugar la función de conocer y cumplir normas (con un 60 %). Esta función es seguida por las de conducir a su equipo a cumplir compromisos (52%), brindar mejores alternativas a la autoridad (46 %), gestionar relaciones internas y externas (40 %) y, finalmente, dar viabilidad a decisiones políticas (19 %).

**Tabla 44: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Distrital**

Funciones del directivo público (Gobierno Distrital)	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	110	40,3%	54	19,8%	30	11,0%	34	12,5%	45	16,5%
Conocer y cumplir normas	163	59,7%	31	11,4%	9	3,3%	20	7,3%	50	18,3%
Dar viabilidad a decisiones políticas	51	18,7%	72	26,4%	68	24,9%	47	17,2%	35	12,8%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	125	45,8%	57	20,9%	20	7,3%	28	10,3%	43	15,8%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	141	51,6%	37	13,6%	22	8,1%	23	8,4%	50	18,3%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, a nivel de gobierno nacional, se sigue dando la tendencia de ubicar en primer lugar la función de conocer y cumplir normas (60 %), seguida por las de conducir a su equipo a cumplir compromisos, brindar mejores alternativas a la autoridad, gestionar relaciones internas y externas y dar viabilidad a decisiones políticas en último lugar.

**Tabla 45: Importancia de las Funciones por Sistema – Nivel de Gobierno Nacional**

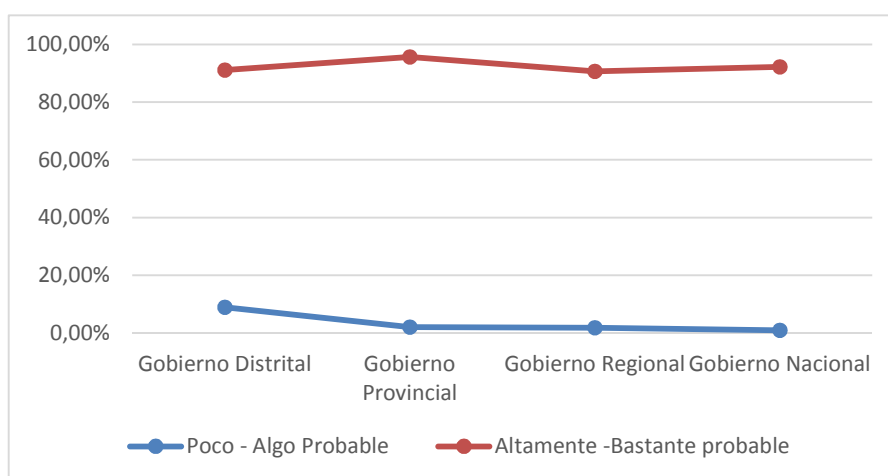
Funciones del directivo público (Gobierno Nacional)	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Gestionar relaciones internas y externas	55	36,9%	39	26,2%	16	10,7%	20	13,4%	19	12,8%
Conocer y cumplir normas	97	65,1%	19	12,8%	4	2,7%	9	6,0%	20	13,4%
Dar viabilidad a decisiones políticas	45	30,2%	37	24,8%	31	20,8%	15	10,1%	21	14,1%
Brindar mejores alternativas a la autoridad	63	42,3%	41	27,5%	15	10,1%	18	12,1%	12	8,1%
Conducir a su equipo a cumplir compromisos	96	64,4%	13	8,7%	11	7,4%	5	3,4%	24	16,1%

Fuente: Elaboración propia

## 6. RELACIÓN CON LA AUTORIDAD

Observamos que, independientemente del nivel de gobierno, es frecuente que la opinión técnica de los directivos sea solicitada y tomada en cuenta, destacando levemente el nivel de Gobierno Provincial.

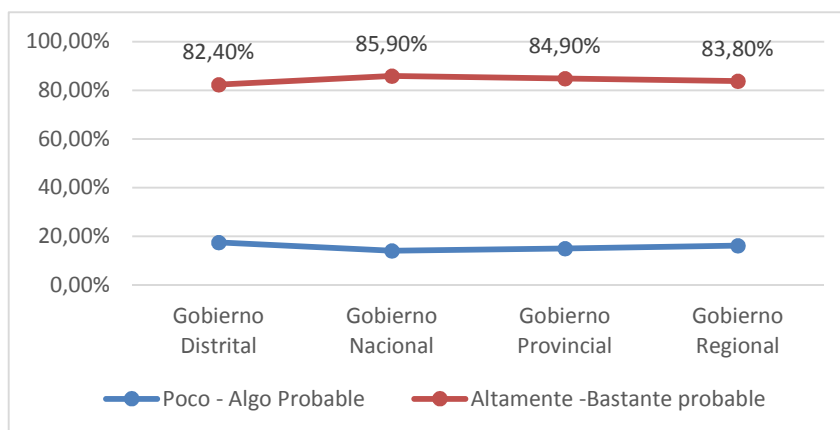
**Gráfico 28: Probabilidad de ser consultados por la autoridad**



Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, indistintamente del nivel de gobierno, los directivos solicitan la opinión de sus especialistas, pero lo hacen con menor frecuencia con la que las autoridades los consultan a ellos.

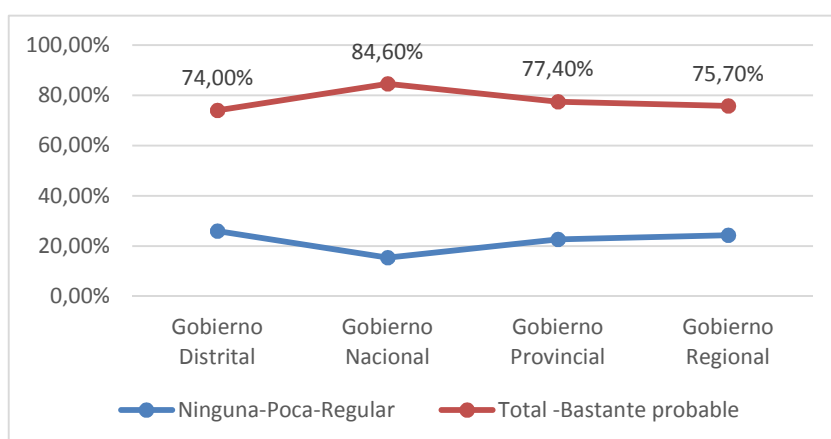
**Gráfico 29: Probabilidad de solicitar la opinión de su especialista**



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, más del 74% de los directivos refieren que gozan de bastante y total autonomía. Hay que resaltar que este rasgo se mantiene en todos los niveles de gobierno, incluso por encima de este valor. En este punto, tal como se aprecia en el siguiente cuadro, destaca levemente el nivel nacional con un 84%.

**Gráfico 30: Autonomía en los Directivos por Nivel de Gobierno**



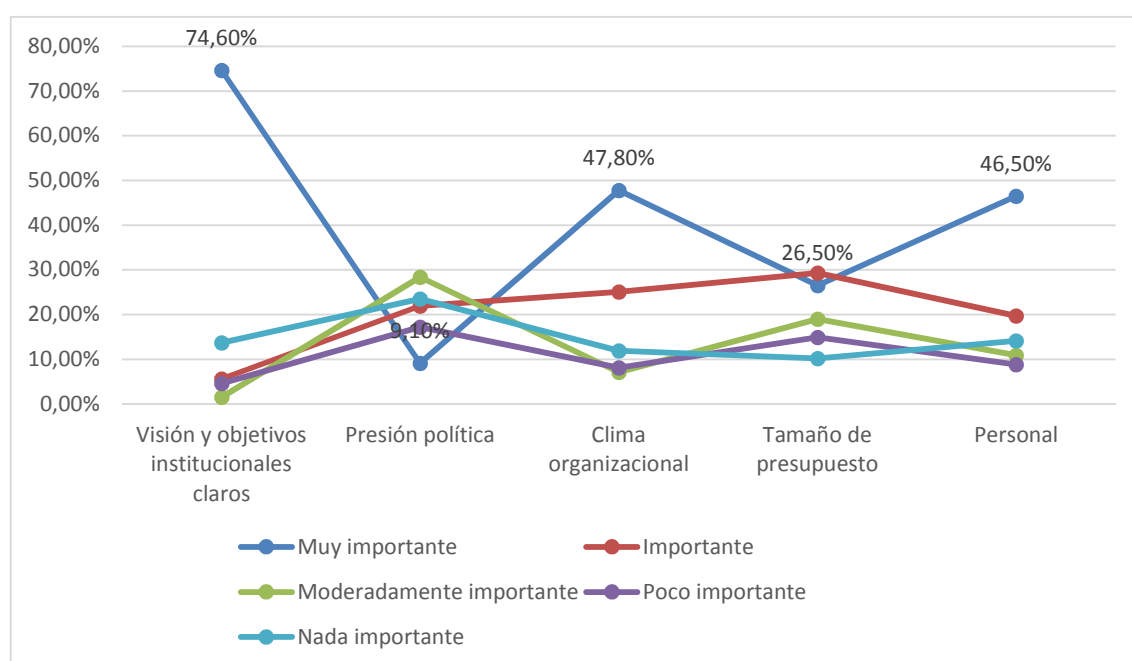
Fuente: Elaboración propia



## 7. CONDICIONES DE ÉXITO

Sobre las condiciones de éxito, destaca remarcablemente la respuesta “visión y objetivos institucionales claros” catalogada como muy importante por un 75% de los directivos; en segundo lugar está el clima organizacional, con 48%; en tercer lugar se halla al personal, con 46%; en cuarto lugar, y bastante por debajo, está el tamaño de presupuesto, con 26%. En último lugar hallamos “presión política” que solo fue identificada como muy importante por un 9% de los respondientes.

**Gráfico 31: Condiciones de Éxito en los Directivos**



Fuente: Elaboración propia

Este orden presenta algunas variaciones al realizar comparaciones por sistema administrativo, pues tanto en el caso del sistema de inversión pública, como en el de planeamiento estratégico, destaca Visión y objetivos institucionales claros (con un 73% y 83%, respectivamente), el personal se halla en segundo lugar (con 41% y 51%, respectivamente) y el clima organizacional, en tercero (con 38% y 47%, respectivamente).

**Tabla 46: Condiciones de Éxito – Inversión Pública**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Visión y objetivos institucionales claros	66	73,3%	3	3,3%	2	2,2%	7	7,8%	12	13,3%
Presión política	8	8,9%	21	23,3%	31	34,4%	15	16,7%	15	16,7%
Clima organizacional	34	37,8%	26	28,9%	9	10,0%	13	14,4%	8	8,9%
Tamaño de presupuesto	18	20,0%	25	27,8%	19	21,1%	17	18,9%	11	12,2%
Personal	37	41,1%	26	28,9%	8	8,9%	9	10,0%	10	11,1%

Fuente: Elaboración propia

Como se puede apreciar en la descripción de los datos, independientemente de las variaciones que se puedan presentar, en todos los sistemas se mantiene la relevancia de la visión y objetivos institucionales claros, así como la exigua importancia de la presión política. No resaltan diferencias en el orden de las condiciones de éxito por nivel de gobierno.

En lo que respecta al sistema de abastecimiento, destaca en primer lugar la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 71% de los encuestados), seguida del Clima organizacional (con un 52%), el Personal (con 51%), el Tamaño de presupuesto (con 28%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 10%)

**Tabla 47: Condiciones de Éxito en los Directivos de Abastecimiento**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Visión y objetivos institucionales claros	156	71,2%	15	6,8%	4	1,8%	14	6,4%	30	13,7%
Presión política	23	10,5%	52	23,7%	56	25,6%	39	17,8%	49	22,4%
Clima organizacional	114	52,1%	45	20,5%	13	5,9%	13	5,9%	34	15,5%
Tamaño de presupuesto	65	29,7%	65	29,7%	38	17,4%	29	13,2%	22	10,0%
Personal	112	51,1%	36	16,4%	18	8,2%	20	9,1%	33	15,1%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al sistema de Planeamiento Estratégico, la Visión y objetivos claros es categorizada como muy importante por un 86% de los encuestados. Y es seguida del Personal (con 51%), del Clima organizacional (con un 47%); del Tamaño de presupuesto (con 28%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 7%)

**Tabla 48: Condiciones de Éxito en los Directivos de Planeamiento Estratégico**

		Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Visión y objetivos institucionales claros		70	86,4%	2	2,5%	0	0,0%	2	2,5%	7	8,6%
Presión política		6	7,4%	16	19,8%	23	28,4%	16	19,8%	20	24,7%
Clima organizacional		38	46,9%	25	30,9%	8	9,9%	4	4,9%	6	7,4%
Tamaño de presupuesto		23	28,4%	29	35,8%	14	17,3%	12	14,8%	3	3,7%
Personal		41	50,6%	16	19,8%	12	14,8%	4	4,9%	8	9,9%

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en el sistema de presupuesto público se sigue manteniendo la misma constante. Es decir, destaca en primer lugar la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 73% de los encuestados), seguida del clima organizacional (con un 50%), Personal (con 44%), el Tamaño de presupuesto (con 26%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 8%).

**Tabla 49: Condiciones de Éxito en los Directivos de Presupuesto Público**

	<b>Muy importante</b>		<b>Importante</b>		<b>Moderadamente importante</b>		<b>Poco importante</b>		<b>Nada importante</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Visión y objetivos institucionales claros	145	73,2%	16	8,1%	3	1,5%	5	2,5%	29	14,6%
Presión política	16	8,1%	42	21,2%	52	26,3%	38	19,2%	50	25,3%
Clima organizacional	98	49,5%	46	23,2%	15	7,6%	15	7,6%	24	12,1%
Tamaño de presupuesto	52	26,3%	56	28,3%	38	19,2%	27	13,6%	25	12,6%
Personal	87	43,9%	38	19,2%	25	12,6%	18	9,1%	30	15,2%

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la categoría de otros sistemas, destaca en primer lugar la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 77% de los encuestados), seguida del Clima organizacional (con un 48%), el Personal (con 42%), el Tamaño de presupuesto (con 27%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 10%).

**Tabla 50: Condiciones de Éxito en los Directivos de Otros Sistemas**

	<b>Muy importante</b>		<b>Importante</b>		<b>Moderadamente importante</b>		<b>Poco importante</b>		<b>Nada importante</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Visión y objetivos institucionales claros	55	77,5%	3	4,2%	0	0,0%	3	4,2%	10	14,1%
Presión política	7	9,9%	15	21,1%	21	29,6%	8	11,3%	20	28,2%
Clima organizacional	34	47,9%	19	26,8%	4	5,6%	7	9,9%	7	9,9%
Tamaño de presupuesto	19	26,8%	15	21,1%	17	23,9%	14	19,7%	6	8,5%
Personal	30	42,3%	13	18,3%	11	15,5%	8	11,3%	9	12,7%

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, en la categoría que no responde, destaca en primer lugar la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 74% de los encuestados), seguida del Clima organizacional (con un 42%), el Personal (con

46%), el Tamaño de presupuesto (con 23%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 9%).

**Tabla 51: Condiciones de Éxito en los Directivos – Categoría no responde**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	N	%	n	%	n	%	n	%
Visión y objetivos institucionales claros	42	73,7%	1	1,8%	2	3,5%	2	3,5%	10	17,5%
Presión política	5	8,8%	11	19,3%	20	35,1%	7	12,3%	14	24,6%
Clima organizacional	24	42,1%	19	33,3%	2	3,5%	6	10,5%	6	10,5%
Tamaño de presupuesto	13	22,8%	20	35,1%	10	17,5%	8	14,0%	6	10,5%
Personal	26	45,6%	12	21,1%	4	7,0%	4	7,0%	11	19,3%

Fuente: Elaboración propia

Entonces, como se puede apreciar, es relevante que en todos los sistemas se destaquen como dos características muy importantes: Visión y objetivos institucionales claros y clima organizacional. Esta constante, como veremos a continuación, también se va a mantener a nivel de los gobiernos distrital, provincial, regional y nacional.

En lo que respecta al gobierno distrital, destaca en primer lugar la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 70% de los encuestados), seguida del Clima organizacional (con un 44%), el Personal (con 43%), el Tamaño de presupuesto (con 26%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 10%).

**Tabla 52: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Distrital**

	<b>Muy importante</b>		<b>Importante</b>		<b>Moderadamente importante</b>		<b>Poco importante</b>		<b>Nada importante</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Visión y objetivos institucionales claros	190	69,6%	3	1,1%	18	6,6%	17	6,2%	45	16,5%
Presión política	28	10,3%	74	27,1%	64	23,4%	47	17,2%	60	22,0%
Clima organizacional	120	44,0%	23	8,4%	64	23,4%	26	9,5%	40	14,7%
Tamaño de presupuesto	72	26,4%	55	20,1%	72	26,4%	38	13,9%	36	13,2%
Personal	118	43,2%	26	9,5%	54	19,8%	29	10,6%	46	16,8%

Fuente: Elaboración propia

Esta constante continúa a nivel de gobierno provincial, donde también destaca en primer lugar la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 73% de los encuestados), seguida del Clima organizacional (con un 52%), el Personal (con 47%), el Tamaño de presupuesto (con 26%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 9%).

**Tabla 53: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Provincial**

	<b>Muy importante</b>		<b>Importante</b>		<b>Moderadamente importante</b>		<b>Poco importante</b>		<b>Nada importante</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Visión y objetivos institucionales claros	107	73,3%	4	2,7%	5	3,4%	8	5,5%	22	15,1%
Presión política	13	8,9%	42	28,8%	36	24,7%	28	19,2%	27	18,5%
Clima organizacional	76	52,1%	6	4,1%	30	20,5%	13	8,9%	21	14,4%
Tamaño de presupuesto	38	26,0%	21	14,4%	44	30,1%	25	17,1%	18	12,3%
Personal	68	46,6%	17	11,6%	33	22,6%	7	4,8%	21	14,4%

Fuente: Elaboración propia

En el caso del gobierno regional, tal como se aprecia a continuación, en primer lugar destaca la Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 80% de los encuestados). Esta característica es seguida del Clima organizacional (con un 50%), el Personal (con 52%), el Tamaño de presupuesto (con 29%), y,

finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 6%).

**Tabla 54: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Regional**

	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Visión y objetivos institucionales claros	119	80,4%	3	2,0%	7	4,7%	4	2,7%	15	10,1%
Presión política	9	6,1%	38	25,7%	29	19,6%	25	16,9%	47	31,8%
Clima organizacional	74	50,0%	10	6,8%	42	28,4%	9	6,1%	13	8,8%
Tamaño de presupuesto	43	29,1%	26	17,6%	47	31,8%	20	13,5%	12	8,1%
Personal	77	52,0%	17	11,5%	27	18,2%	10	6,8%	17	11,5%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en el caso del nivel correspondiente al gobierno nacional ambas características, Visión y objetivos claros (categorizada como muy importante por un 79% de los encuestados) y Clima organizacional (con un 48%), siguen manteniéndose como las de mayor importancia. Luego siguen el Personal (con 47%), el Tamaño de presupuesto (con 25%), y, finalmente la Presión política (considerada como muy importante solamente por un 10%).

**Tabla 55: Condiciones de Éxito en los Directivos – Gobierno Nacional**

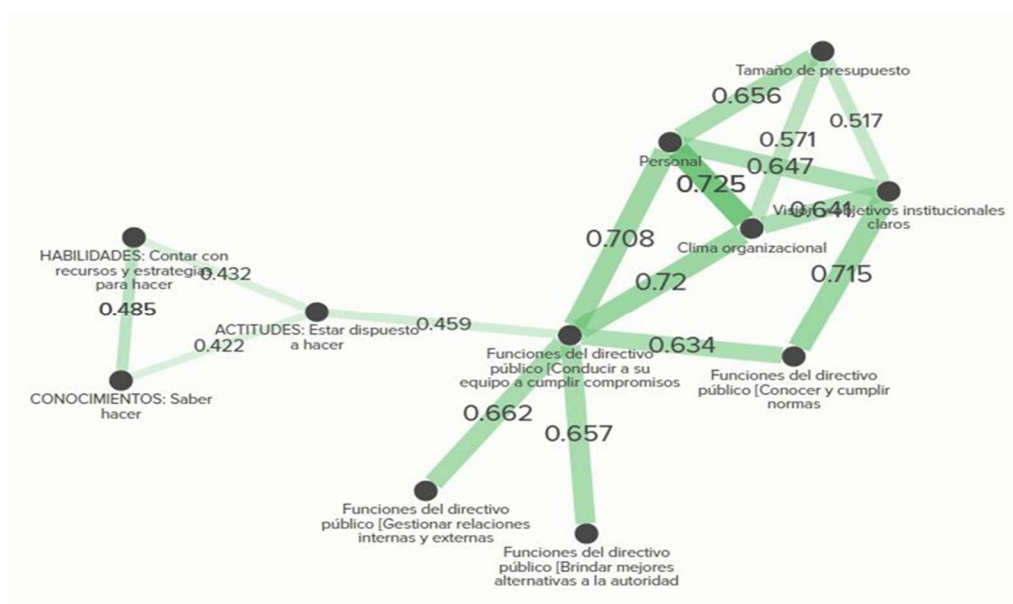
Condiciones de Éxito (Gobierno Nacional)	Muy importante		Importante		Moderadamente importante		Poco importante		Nada importante	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Visión y objetivos institucionales claros	118	79,2%	1	0,7%	10	6,7%	4	2,7%	16	10,7%
Presión política	15	10,1%	49	32,9%	28	18,8%	23	15,4%	34	22,8%
Clima organizacional	72	48,3%	12	8,1%	44	29,5%	10	6,7%	11	7,4%
Tamaño de presupuesto	37	24,8%	34	22,8%	47	31,5%	24	16,1%	7	4,7%
Personal	70	47,0%	18	12,1%	27	18,1%	17	11,4%	17	11,4%

Fuente: Elaboración propia

## A) Correlación entre funciones y condiciones de éxito

El análisis de correlación de Spearman entre las funciones de un directivo y las condiciones de éxito de la gestión, muestra correlaciones interesantes que reafirman la predominancia del conocimiento y cumplimiento de normas que ya revelaba el análisis descriptivo, pero que en éste caso se relaciona fuertemente con la visión y objetivos claros como condición de éxito, así como la importancia de los procesos internos de personal que favorecen el clima organizacional y permiten la conducción de los equipos a cumplir los compromisos. Incluso condiciones externas a la gestión de las personas como las de presupuesto que en el análisis descriptivo figuran como muy poco relevantes, desde ésta perspectiva, se muestra asociados a un aspecto central para el éxito como son la claridad de visión y objetivos institucionales y la gestión de personal.

De manera similar, la función de brindar mejores alternativas a la autoridad, que en el análisis descriptivo no figura muy relevante, recobra importancia asociado a la conducción de los equipos y por lo tanto a la gestión de personas al interior de la organización. El clima organizacional se constituiría en un aspecto central de la gestión.

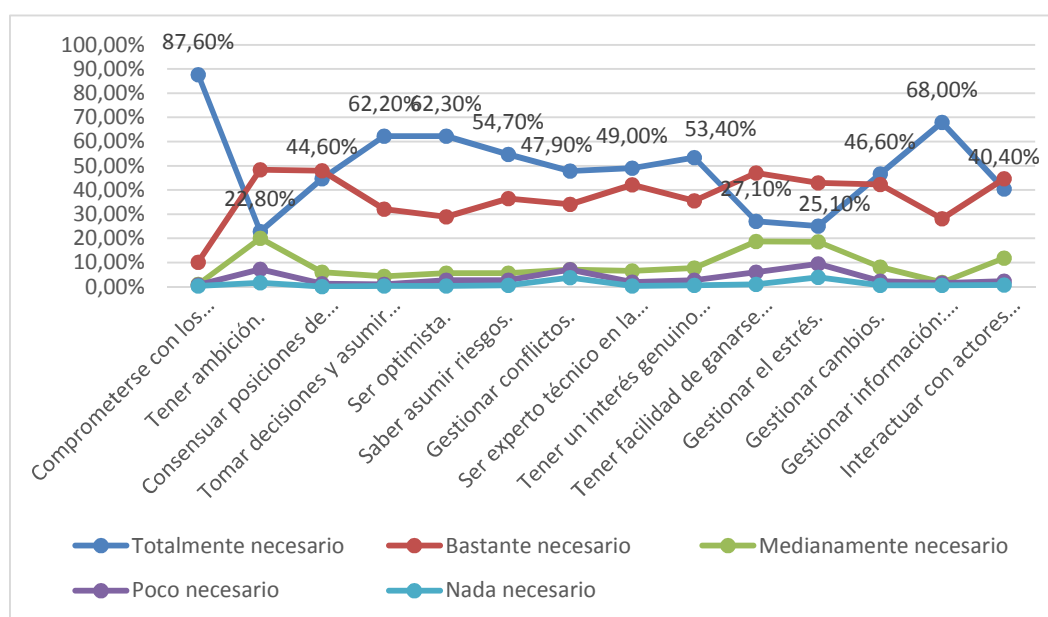




## 8. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS SON NECESARIAS EN UN DIRECTIVO PÚBLICO PARA LOGRAR RESULTADOS?

La característica que más destaca es la de comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 88% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Gestionar información (con 68%); ser optimista, y tomar decisiones y asumir sus consecuencias (ambas con 62%); saber asumir riesgos (con 54%); y tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 53%). La característica que menos directivos consideraron como totalmente necesaria, fue tener ambición, escogida por solamente 23%.

**Tabla 56: Características necesarias para lograr resultados**



Fuente: Elaboración propia

Al aplicar la prueba de Chi cuadrado en busca de diferencias significativas, se hallan algunas en el grado en que se consideran necesarias ciertas características. Tener ambición es tenida en menor consideración a nivel nacional que en el resto de niveles de gobierno. Del mismo modo, el tener facilidad para ganarse la confianza de los jefes es mejor apreciado en los niveles regional y provincial, (donde, como se verá más adelante, la gestión tiene fuertes componentes políticos) que a nivel

nacional. Por otra parte, gestionar el estrés es una característica que se valora más a nivel de gobierno nacional y regional, que en los otros niveles. Finalmente, en los sistemas de Inversión Pública y Planificación estratégica, se concede mayor valor a la característica de interactuar con actores externos a la organización.

A nivel de gobierno distrital, la característica de comprometerse con los objetivos sigue encabezando la categoría de totalmente necesario, considerada así por un 85% de directivos. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Gestionar información (con 67%); ser optimista (con 64%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 59%); ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio, y tener un interés genuino por trabajar en el sector público (ambas con 53%); y saber asumir riesgos (con 52%). Las características que menos de un 25 % de directivos consideran como totalmente necesarias, son: Tener ambición (con 24%) y gestionar el estrés, escogida solamente por un 20%.

**Tabla 57: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Distrital.**

	<b>Totalmente necesario</b>		<b>Bastante necesario</b>		<b>Medianamente necesario</b>		<b>Poco necesario</b>		<b>Nada necesario</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Comprometerse con los objetivos.	231	84,6%	33	12,1%	4	1,5%	4	1,5%	1	0,4%
Tener ambición.	65	23,8%	129	47,3%	47	17,2%	28	10,3%	4	1,5%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	128	46,9%	123	45,1%	17	6,2%	4	1,5%	1	0,4%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	162	59,3%	97	35,5%	11	4,0%	1	0,4%	2	0,7%
Ser optimista.	175	64,1%	77	28,2%	13	4,8%	6	2,2%	2	0,7%
Saber asumir riesgos.	142	52,0%	108	39,6%	13	4,8%	8	2,9%	2	0,7%
Gestionar conflictos.	115	42,1%	98	35,9%	24	8,8%	22	8,1%	14	5,1%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	145	53,1%	103	37,7%	18	6,6%	6	2,2%	1	0,4%
Tener un interés genuino por	145	53,1%	100	36,6%	17	6,2%	9	3,3%	2	0,7%

trabajar en el Sector Público. Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	74	27,1%	121	44,3%	58	21,2%	14	5,1%	6	2,2%
Gestionar el estrés.	56	20,5%	110	40,3%	59	21,6%	33	12,1%	15	5,5%
Gestionar cambios.	123	45,1%	119	43,6%	20	7,3%	8	2,9%	3	1,1%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	183	67,0%	80	29,3%	4	1,5%	4	1,5%	2	0,7%
Interactuar con actores fuera de la organización.	114	41,8%	119	43,6%	33	12,1%	5	1,8%	2	0,7%

Fuente: Elaboración propia

A nivel de gobierno provincial, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 90% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Ser optimista (con 69%); gestionar información (con 63%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 62%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 53%); saber asumir riesgos y gestionar conflictos se ubican en el mismo lugar (con 53%); y ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio (con 52%). Gestionar el estrés, escogida solamente por un 24% de los directivos, es la característica que menos encuestados categorizaron como totalmente necesaria.

**Tabla 58: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Provincial**

Características (Gobierno Provincial)	Totalmente necesario		Bastante necesario		Medianamente necesario		Poco necesario		Nada necesario	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Comprometerse con los objetivos.	131	89,7%	12	8,2%	1	0,7%	1	0,7%	1	0,7%
Tener ambición.	40	27,4%	68	46,6%	31	21,2%	6	4,1%	1	0,7%

Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	58	39,7%	84	57,5%	2	1,4%	2	1,4%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	90	61,6%	48	32,9%	6	4,1%	2	1,4%	0	0,0%
Ser optimista.	101	69,2%	35	24,0%	6	4,1%	4	2,7%	0	0,0%
Saber asumir riesgos.	77	52,7%	54	37,0%	13	8,9%	1	0,7%	1	0,7%
Gestionar conflictos.	77	52,7%	45	30,8%	10	6,8%	8	5,5%	6	4,1%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	76	52,1%	59	40,4%	8	5,5%	3	2,1%	0	0,0%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	78	53,4%	53	36,3%	10	6,8%	5	3,4%	0	0,0%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	48	32,9%	67	45,9%	24	16,4%	7	4,8%	0	0,0%
Gestionar el estrés.	35	24,0%	69	47,3%	23	15,8%	13	8,9%	6	4,1%
Gestionar cambios.	67	45,9%	58	39,7%	18	12,3%	2	1,4%	1	0,7%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	92	63,0%	46	31,5%	5	3,4%	2	1,4%	1	0,7%
Interactuar con actores fuera de la organización.	65	44,5%	62	42,5%	14	9,6%	5	3,4%	0	0,0%

Fuente: Elaboración propia

En el Gobierno Regional, a característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 86% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Gestionar información (elegida por un considerable 71%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 63%); ser

optimista (con 59%); saber asumir riesgos (con 54%), Tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 53%); y gestionar conflictos (con 51%). Tener ambición, escogida solamente por un 24% es la característica que menos directivos consideran como totalmente necesaria.

**Tabla 59: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Regional**

	<b>Totalmente necesario</b>		<b>Bastante necesario</b>		<b>Medianamente necesario</b>		<b>Poco necesario</b>		<b>Nada necesario</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Comprometerse con los objetivos.	128	86,5%	16	10,8%	2	1,4%	1	0,7%	1	0,7%
Tener ambición.	36	24,3%	70	47,3%	27	18,2%	9	6,1%	6	4,1%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	69	46,6%	63	42,6%	13	8,8%	3	2,0%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	94	63,5%	43	29,1%	8	5,4%	2	1,4%	1	0,7%
Ser optimista.	87	58,8%	43	29,1%	10	6,8%	7	4,7%	1	0,7%
Saber asumir riesgos.	80	54,1%	53	35,8%	6	4,1%	8	5,4%	1	0,7%
Gestionar conflictos.	75	50,7%	45	30,4%	9	6,1%	14	9,5%	5	3,4%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	67	45,3%	69	46,6%	9	6,1%	2	1,4%	1	0,7%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	78	52,7%	49	33,1%	15	10,1%	4	2,7%	2	1,4%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	43	29,1%	66	44,6%	23	15,5%	15	10,1%	1	0,7%
Gestionar el estrés.	44	29,7%	56	37,8%	23	15,5%	19	12,8%	6	4,1%
Gestionar cambios.	67	45,3%	66	44,6%	11	7,4%	4	2,7%	0	0,0%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	106	71,6%	37	25,0%	2	1,4%	2	1,4%	1	0,7%
Interactuar con actores fuera de la organización.	56	37,8%	66	44,6%	20	13,5%	4	2,7%	2	1,4%

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, a nivel de Gobierno Nacional, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 92% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Gestionar información (con 71%); Tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 66%); saber asumir riesgos (con 62%); ser optimista (con 56%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 54%); gestionar cambios (con 52%); y gestionar conflictos (con 51%). Las características que menos de un 25% de directivos consideran como totalmente necesarias, son: Tener facilidad para ganarse la confianza de los jefes, escogida solamente por un 19%; y tener ambición, con un 15%.

**Tabla 60: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Nivel del Gobierno Nacional**

	<b>Totalmente necesario</b>		<b>Bastante necesario</b>		<b>Medianamente necesario</b>		<b>Poco necesario</b>		<b>Nada necesario</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Comprometerse con los objetivos.	137	91,9%	12	8,1%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%
Tener ambición.	22	14,8%	79	53,0%	38	25,5%	9	6,0%	1	0,7%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	64	43,0%	74	49,7%	11	7,4%	0	0,0%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	99	66,4%	42	28,2%	6	4,0%	2	1,3%	0	0,0%
Ser optimista.	83	55,7%	52	34,9%	11	7,4%	3	2,0%	0	0,0%
Saber asumir riesgos.	93	62,4%	46	30,9%	8	5,4%	2	1,3%	0	0,0%
Gestionar conflictos.	76	51,0%	56	37,6%	8	5,4%	7	4,7%	2	1,3%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	63	42,3%	71	47,7%	12	8,1%	3	2,0%	0	0,0%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	81	54,4%	53	35,6%	14	9,4%	1	0,7%	0	0,0%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	29	19,5%	83	55,7%	29	19,5%	8	5,4%	0	0,0%
Gestionar el estrés.	45	30,2%	72	48,3%	28	18,8%	3	2,0%	1	0,7%

Gestionar cambios.	77	51,7%	60	40,3%	9	6,0%	3	2,0%	0	0,0%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	106	71,1%	38	25,5%	2	1,3%	3	2,0%	0	0,0%
Interactuar con actores fuera de la organización.	54	36,2%	72	48,3%	18	12,1%	3	2,0%	2	1,3%

Fuente: Elaboración propia

Hasta aquí, hemos apreciado que las dos características que los encuestados han catalogado como muy importantes en los diferentes niveles de gobierno son comprometerse con los objetivos y gestionar información. Y, a nivel de sistemas administrativos, la tendencia se va a mantener con ciertas variaciones.

Es así, que en el Sistema Administrativo de Abastecimiento, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 85% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Ser optimista (con 67%); gestionar información (con 66%); saber asumir riesgos (con 59%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 58%); y ser experto técnico en la materia o sector donde presta servicio (50%). Tener ambición, escogida solamente por un 23%, es la característica que menos directivos consideran como totalmente necesaria.

**Tabla 61: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados –  
Sistema de Abastecimiento**

	<b>Totalmente necesario</b>		<b>Bastante necesario</b>		<b>Medianamente necesario</b>		<b>Poco necesario</b>		<b>Nada necesario</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Comprometerse con los objetivos.	186	84,9%	29	13,2%	1	0,5%	2	0,9%	1	0,5%
Tener ambición.	51	23,3%	108	49,3%	43	19,6%	16	7,3%	1	0,5%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	90	41,1%	108	49,3%	18	8,2%	3	1,4%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	128	58,4%	77	35,2%	10	4,6%	4	1,8%	0	0,0%
Ser optimista.	146	66,7%	53	24,2%	13	5,9%	6	2,7%	1	0,5%
Saber asumir riesgos.	129	58,9%	69	31,5%	11	5,0%	7	3,2%	3	1,4%
Gestionar conflictos.	101	46,1%	75	34,2%	11	5,0%	23	10,5%	9	4,1%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	110	50,2%	95	43,4%	9	4,1%	5	2,3%	0	0,0%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	103	47,0%	86	39,3%	23	10,5%	6	2,7%	1	0,5%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	64	29,2%	100	45,7%	42	19,2%	13	5,9%	0	0,0%
Gestionar el estrés.	61	27,9%	89	40,6%	35	16,0%	26	11,9%	8	3,7%
Gestionar cambios.	100	45,7%	92	42,0%	18	8,2%	8	3,7%	1	0,5%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	144	65,8%	67	30,6%	3	1,4%	4	1,8%	1	0,5%
Interactuar con actores fuera de la organización.	79	36,1%	99	45,2%	34	15,5%	6	2,7%	1	0,5%

Fuente Elaboración propia



En el Sistema de Inversión Pública, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 90% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Ser optimista (con 68%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 66%); gestionar información (con 61%); ser experto técnico e la materia o sector de la entidad donde presta servicio (con 58%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 54%); y saber asumir riesgos (con 53%). Gestionar el estrés, escogida solamente por un 21%, es la característica que menos directivos consideran como totalmente necesaria.

**Tabla 62: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Inversión Pública**

	<b>Totalmente necesario</b>		<b>Bastante necesario</b>		<b>Medianamente necesario</b>		<b>Poco necesario</b>		<b>Nada necesario</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Comprometerse con los objetivos.	81	90,0%	7	7,8%	1	1,1%	1	1,1%	0	0,0%
Tener ambición.	23	25,6%	43	47,8%	18	20,0%	5	5,6%	1	1,1%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	36	40,0%	48	53,3%	6	6,7%	0	0,0%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	59	65,6%	26	28,9%	4	4,4%	0	0,0%	1	1,1%
Ser optimista.	61	67,8%	22	24,4%	4	4,4%	3	3,3%	0	0,0%
Saber asumir riesgos.	48	53,3%	33	36,7%	7	7,8%	2	2,2%	0	0,0%
Gestionar conflictos.	45	50,0%	29	32,2%	10	11,1%	4	4,4%	2	2,2%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	52	57,8%	33	36,7%	3	3,3%	2	2,2%	0	0,0%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	49	54,4%	30	33,3%	9	10,0%	1	1,1%	1	1,1%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	24	26,7%	40	44,4%	21	23,3%	3	3,3%	2	2,2%

Gestionar el estrés.	19	21,1%	38	42,2%	22	24,4%	7	7,8%	4	4,4%
Gestionar cambios.	34	37,8%	44	48,9%	10	11,1%	2	2,2%	0	0,0%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	55	61,1%	29	32,2%	5	5,6%	1	1,1%	0	0,0%
Interactuar con actores fuera de la organización.	43	47,8%	35	38,9%	10	11,1%	2	2,2%	0	0,0%

Fuente: Elaboración propia

En el Sistema de Planeamiento Estratégico, las características que más destacan, son: Comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 90% de los encuestados; y gestionar información (con 79%). Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 59%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 54%); gestionar cambios (con 53%); y ser optimista (con 52%). Las características que menos de un 25% de directivos consideran como totalmente necesarias, son: Tener facilidad para ganarse la confianza de los jefes, escogida solamente por un 19%; y tener ambición, con un 16%.

**Tabla 63: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Planeamiento Estratégico**

	Totalmente necesario		Bastante necesario		Medianamente necesario		Poco necesario		Nada necesario	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Comprometerse con los objetivos.	73	90,1%	6	7,4%	1	1,2%	1	1,2%	0	0,0%
Tener ambición.	13	16,0%	43	53,1%	19	23,5%	5	6,2%	1	1,2%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	36	44,4%	39	48,1%	4	4,9%	2	2,5%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	48	59,3%	26	32,1%	7	8,6%	0	0,0%	0	0,0%
Ser optimista.	42	51,9%	30	37,0%	7	8,6%	2	2,5%	0	0,0%
Saber asumir riesgos.	37	45,7%	37	45,7%	4	4,9%	3	3,7%	0	0,0%
Gestionar conflictos.	39	48,1%	26	32,1%	9	11,1%	4	4,9%	3	3,7%

Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	21	25,9%	44	54,3%	14	17,3%	2	2,5%	0	0,0%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	44	54,3%	30	37,0%	5	6,2%	2	2,5%	0	0,0%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	15	18,5%	41	50,6%	14	17,3%	10	12,3%	1	1,2%
Gestionar el estrés.	22	27,2%	29	35,8%	18	22,2%	10	12,3%	2	2,5%
Gestionar cambios.	43	53,1%	29	35,8%	7	8,6%	2	2,5%	0	0,0%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	64	79,0%	13	16,0%	1	1,2%	3	3,7%	0	0,0%
Interactuar con actores fuera de la organización.	35	43,2%	38	46,9%	4	4,9%	2	2,5%	2	2,5%

Fuente: Elaboración propia

En el Sistema de Presupuesto Público, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 88% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Gestionar información (con 67%); ser optimista (con 63%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 63%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 58%); saber asumir riesgos (con 53%); y ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio (con 50%). Las características que menos de un 25% de directivos considera como totalmente necesarias, son: Tener ambición, escogida solamente por un 20%; y gestionar el estrés, con un 16%.

**Tabla 64: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Sistema de Presupuesto Público**

	Totalmente necesario		Bastante necesario		Medianamente necesario		Poco necesario		Nada necesario	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Comprometerse con los objetivos.	174	87,9%	20	10,1%	0	0,0%	2	1,0%	2	1,0%
Tener ambición.	40	20,2%	94	47,5%	38	19,2%	19	9,6%	7	3,5%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	94	47,5%	92	46,5%	9	4,5%	2	1,0%	1	0,5%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	124	62,6%	66	33,3%	4	2,0%	2	1,0%	2	1,0%
Ser optimista.	125	63,1%	57	28,8%	9	4,5%	5	2,5%	2	1,0%
Saber asumir riesgos.	106	53,5%	78	39,4%	8	4,0%	5	2,5%	1	0,5%
Gestionar conflictos.	91	46,0%	71	35,9%	13	6,6%	14	7,1%	9	4,5%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	100	50,5%	82	41,4%	13	6,6%	2	1,0%	1	0,5%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	115	58,1%	65	32,8%	10	5,1%	6	3,0%	2	1,0%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	57	28,8%	97	49,0%	29	14,6%	12	6,1%	3	1,5%
Gestionar el estrés.	31	15,7%	98	49,5%	38	19,2%	21	10,6%	10	5,1%
Gestionar cambios.	83	41,9%	93	47,0%	14	7,1%	5	2,5%	3	1,5%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	133	67,2%	57	28,8%	3	1,5%	2	1,0%	3	1,5%
Interactuar con actores fuera de la organización.	76	38,4%	94	47,5%	20	10,1%	5	2,5%	3	1,5%

Fuente: Elaboración propia

En la categoría de otros, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 90% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de

los directivos, son: Gestionar información (con 75%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 73%); ser optimista (con 63%); saber asumir riesgos (con 61%); gestionar cambios (con 58%); ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio (con 55%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público (con 53%); gestionar conflictos, y consensuar posiciones de diferentes áreas y actores (ambas con 51%). Tener facilidad para ganarse la confianza de los jefes, escogida solamente por un 24%, es la característica que menos directivos consideran como totalmente necesaria.

**Tabla 65: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados – Categoría Otros**

	<b>Totalmente necesario</b>		<b>Bastante necesario</b>		<b>Medianamente necesario</b>		<b>Poco necesario</b>		<b>Nada necesario</b>	
	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Comprometerse con los objetivos.	64	90,1%	4	5,6%	3	4,2%	0	0,0%	0	0,0%
Tener ambición.	23	32,4%	32	45,1%	11	15,5%	4	5,6%	1	1,4%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	36	50,7%	31	43,7%	3	4,2%	1	1,4%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	52	73,2%	17	23,9%	1	1,4%	1	1,4%	0	0,0%
Ser optimista.	45	63,4%	22	31,0%	2	2,8%	2	2,8%	0	0,0%
Saber asumir riesgos.	43	60,6%	23	32,4%	4	5,6%	1	1,4%	0	0,0%
Gestionar conflictos.	36	50,7%	21	29,6%	7	9,9%	4	5,6%	3	4,2%
Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio	39	54,9%	27	38,0%	3	4,2%	2	2,8%	0	0,0%
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	38	53,5%	25	35,2%	6	8,5%	2	2,8%	0	0,0%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	17	23,9%	37	52,1%	14	19,7%	2	2,8%	1	1,4%
Gestionar el estrés.	24	33,8%	31	43,7%	10	14,1%	2	2,8%	4	5,6%
Gestionar cambios.	41	57,7%	26	36,6%	4	5,6%	0	0,0%	0	0,0%
Gestionar información:	53	74,6%	17	23,9%	0	0,0%	1	1,4%	0	0,0%

analizar, sistematizar y utilizar información. Interactuar con actores fuera de la organización.	33	46,5%	30	42,3%	7	9,9%	1	1,4%	0	0,0%
--	----	-------	----	-------	---	------	---	------	---	------

Fuente: Elaboración propia

En la categoría que no responde, la característica que más destaca es comprometerse con los objetivos, categorizada como totalmente necesaria por un 86% de los encuestados. Las características consideradas como totalmente necesarias por más de un 50% de los directivos, son: Gestionar información (con 67%); tomar decisiones y asumir sus consecuencias (con 60%); tener un interés genuino por trabajar en el sector público y gestionar cambios (ambas con 58%); gestionar conflictos (con 54%); saber asumir riesgos y ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio (con 51%); gestionar conflictos, y consensuar posiciones de diferentes áreas y actores (ambas con 51%). Tener ambición, escogida solamente por un 23%, es la característica que menos directivos consideran como totalmente necesaria.

**Tabla 66: Características Requeridas por los Directivos para lograr Resultados**  
**Categoría No Responde**

	Totalmente necesario		Bastante necesario		Medianamente necesario		Poco necesario		Nada necesario	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Comprometerse con los objetivos.	49	86,0%	7	12,3%	1	1,8%	0	0,0%	0	0,0%
Tener ambición.	13	22,8%	26	45,6%	14	24,6%	3	5,3%	1	1,8%
Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.	27	47,4%	26	45,6%	3	5,3%	1	1,8%	0	0,0%
Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.	34	59,6%	18	31,6%	5	8,8%	0	0,0%	0	0,0%
Ser optimista.	27	47,4%	23	40,4%	5	8,8%	2	3,5%	0	0,0%
Saber asumir riesgos.	29	50,9%	21	36,8%	6	10,5%	1	1,8%	0	0,0%
Gestionar conflictos.	31	54,4%	22	38,6%	1	1,8%	2	3,5%	1	1,8%
Ser experto técnico en la materia o sector	29	50,9%	21	36,8%	5	8,8%	1	1,8%	1	1,8%

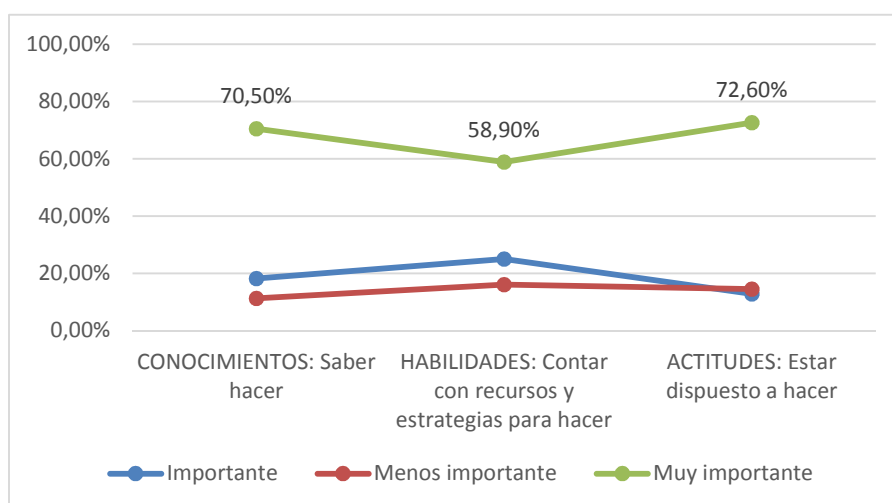
de la entidad donde presta servicio										
Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.	33	57,9%	19	33,3%	3	5,3%	2	3,5%	0	0,0%
Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.	17	29,8%	22	38,6%	14	24,6%	4	7,0%	0	0,0%
Gestionar el estrés.	23	40,4%	22	38,6%	10	17,5%	2	3,5%	0	0,0%
Gestionar cambios.	33	57,9%	19	33,3%	5	8,8%	0	0,0%	0	0,0%
Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.	38	66,7%	18	31,6%	1	1,8%	0	0,0%	0	0,0%
Interactuar con actores fuera de la organización.	23	40,4%	23	40,4%	10	17,5%	1	1,8%	0	0,0%

Fuente: Elaboración propia

## 9. DETERMINANTES DE UN DESEMPEÑO ÓPTIMO

Hasta el momento queda demostrado que, con ligeras variaciones, las características que más importan a los directivos públicos en los distintos niveles son el comprometerse con los objetivos, gestionar información, tomar decisiones y asumir sus consecuencias, y tener dominio técnico (Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio). Ahora bien, se observa que, de entre los aspectos que se consideran determinantes para un desempeño óptimo, destacan las actitudes, categorizadas como muy importantes por el 73% de los directivos; en segundo lugar, pero bastante cerca, están los conocimientos, considerados muy importantes por 70% de los encuestados; finalmente, las habilidades encajan en tercer lugar, señaladas como muy importantes por un 59% de los directivos. Este orden varía entre sistemas administrativos, pues los conocimientos y las actitudes coinciden o se alternan en el primer lugar (con un margen bastante estrecho), aunque las habilidades se mantienen en la última posición (y separadas de las anteriores por un margen más amplio). No obstante, la tendencia inicial se repite en el análisis por nivel de gobierno, donde se mantiene la priorización de las actitudes por sobre el conocimiento y de ambas por encima de las habilidades.

**Gráfico 32: Aspectos determinantes de un desempeño óptimo**



Fuente: Elaboración propia

Además, Tras aplicar el Chi cuadrado, se hallaron diferencias significativas a nivel de SSAA, donde los directivos pertenecientes al SNIP y Abastecimiento conceden al conocimiento mayor importancia que a los otros componentes de las competencias. Aquellos directivos que pertenecen al régimen de carreras especiales, tuvieron en mayor consideración a las habilidades que aquellos pertenecientes a otros regímenes. Se observó también que existen relaciones significativas entre el conceder gran importancia a los conocimientos, y a las actitudes; así como entre actitudes y habilidades, y entre habilidades y conocimientos, indicio de que, en la percepción de los directivos, se requiere de la conjunción de dichos elementos para lograr un buen desempeño.

A nivel de sistema administrativo, observamos variaciones interesantes en el grado de importancia que se otorga a estos tres aspectos: En el sistema de abastecimiento, los conocimientos se ubican en primer lugar (con 74%), seguidos de las actitudes (con 70%), y finalmente, las habilidades (con 60%). En el sistema de inversión pública, tanto los conocimientos como las actitudes coinciden en el primer lugar (con 76%), y las habilidades están en segundo lugar (con 61%). En el sistema de planeamiento estratégico, son las actitudes las que (con 78%) toman el primer lugar, seguidas de los conocimientos (con 70%) y, finalmente, las habilidades (con 53%).



En el sistema de presupuesto público, las actitudes se posicionan también en primer lugar (con 73%), seguidas de los conocimientos (con 67 %), y de las habilidades (con 60%). En los otros sistemas, las actitudes también predominan (con un 77%), complementadas por los conocimientos en segundo lugar (con 70%), y las habilidades en tercera posición (con 63%). Dentro del grupo de los que no responden (respecto de su sistema), el 67% asigna mayor peso a los conocimientos, seguidos por las actitudes (que alcanzan un 63%), y las habilidades (con un 51%).

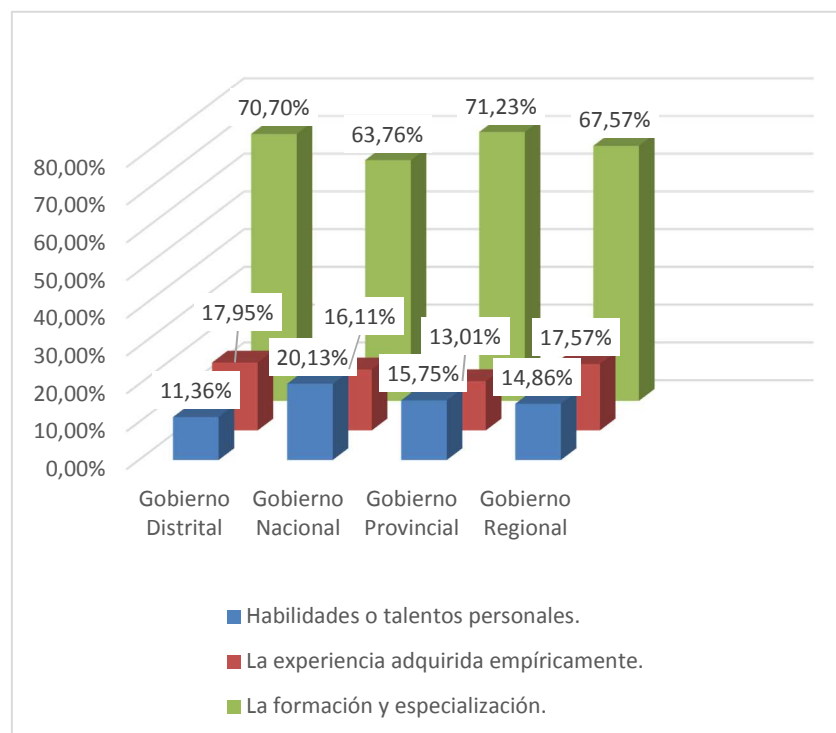
En lo que respecta a los niveles de gobierno, en todos los casos, se mantiene esta preferencia por ambos aspectos, sólo con ligeras variaciones. Es así que, a nivel de gobierno distrital, conocimientos y actitudes coinciden en primer lugar (con 69%), seguidos por las habilidades (con 61%). En el gobierno provincial, las actitudes se posicionan en primer lugar (con 73%) en segundo lugar están los conocimientos (con 70%), y en tercer lugar, las habilidades (con 58%). A nivel de gobierno regional, predominan también las actitudes (con 78%), seguidas por los conocimiento (con 74%); y luego por las habilidades (56%). A nivel de gobierno nacional, las actitudes también se mantienen en primer lugar (con 72%), en segundo lugar se posicionan los conocimientos (con 70%), y en tercer lugar, las habilidades (con 59%).

## 10. ASPECTOS IMPORTANTES PARA OBTENER BUENOS RESULTADOS

Entonces, de acuerdo a los resultados, alrededor del 69% de los encuestados señala que la formación y especialización ha sido el aspecto más importante para obtener mejores resultados, un 16% indica que fue la experiencia adquirida empíricamente, y tan solo un 15% refiere que las habilidades o talentos personales fueron el aspecto más importante. Al realizar el análisis por nivel de gobierno, encontramos que la formación y especialización se mantiene siempre en primer lugar y por un margen considerable, mas se presentan algunas variaciones respecto del último lugar. A nivel de gobierno distrital y regional (con 11% y 15%, respectivamente), las habilidades o talentos personales son el aspecto menos escogido. En tanto que, a

nivel provincial y nacional (con 13% y 16%, respectivamente), la experiencia adquirida empíricamente es el aspecto que queda en último lugar.

**Gráfico 33: Aspectos importantes para obtener buenos resultados por nivel de gobierno**

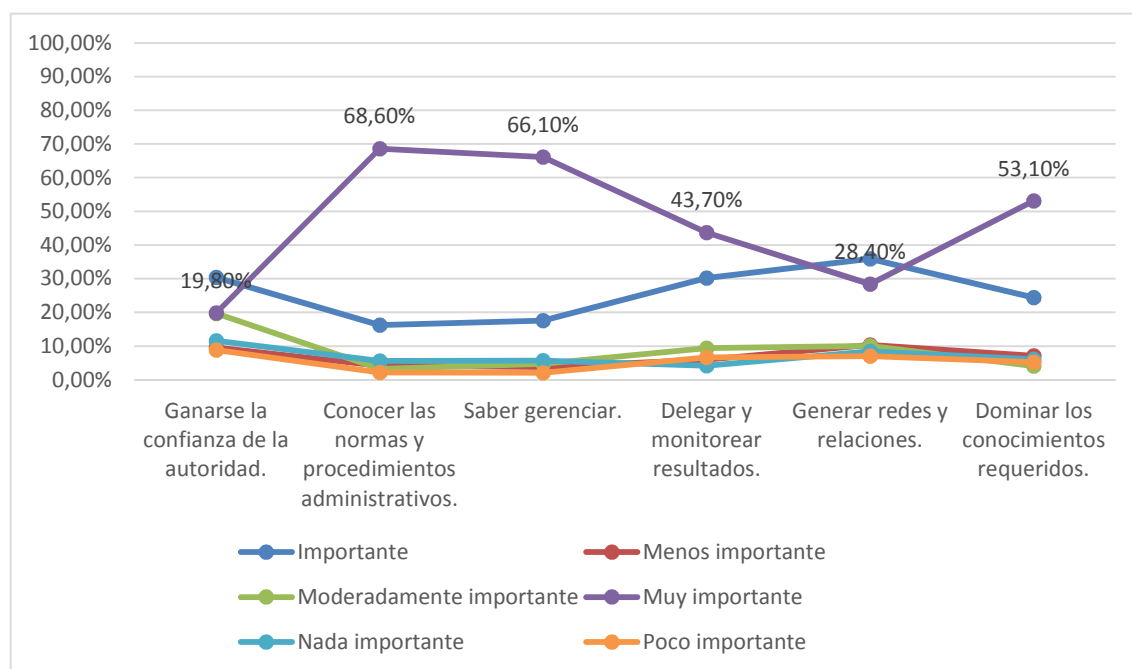


Fuente: Elaboración propia

Por su parte, alrededor del 69% de los directivos señala que conocer las normas y procedimientos administrativos es muy importante para obtener buenos resultados; en segundo lugar, y muy cerca, se ubica el saber gerenciar, considerado como muy importante por un 66%. Otros aspectos tenidos en cuenta, son: Dominar los conocimientos requeridos, en tercer lugar (con 53%); delegar y monitorear resultados, en cuarto lugar (con 44%); y generar redes y relaciones, en quinto lugar (con 18%). En sexto y último lugar, está el ganarse la confianza de la autoridad, que alrededor de un 20% categoriza como muy importante. Con algunas variantes menores, este orden se mantiene al realizar el análisis por sistema administrativo, pues el conocer las normas y procedimientos, y el saber gestionar coinciden en segundo lugar en los casos de los sistemas de inversión pública (con 63%) y planeamiento estratégico (con 68%). Al realizar el análisis por nivel de gobierno,

observamos que, a nivel de Gobierno distrital y provincial, se mantiene el orden observado anteriormente; en el caso de los gobiernos nacional y regional (con 60% y 74%, respectivamente), el saber gerenciar se impone al conocer las normas y procedimientos.

**Gráfico 34: Aspectos importantes para obtener buenos resultados**

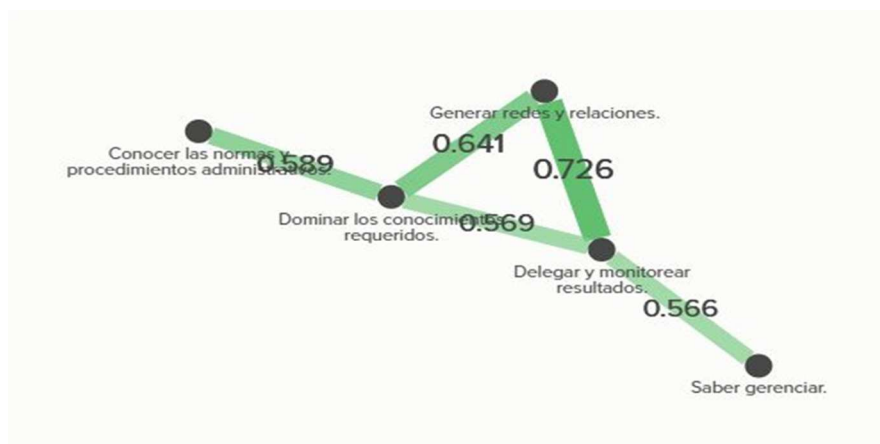


Fuente: Elaboración propia

Al aplicar el Chi cuadrado, se hallaron las siguientes diferencias significativas: Quienes laboran a nivel distrital y provincial, otorgan mayor importancia al conocimiento de las normas y procedimientos administrativos, que los directivos de los otros niveles. Por otra parte, el saber gerenciar goza de mayor valoración a nivel nacional y regional que en otros niveles de gobierno.

Finalmente, a este conjunto de aspectos importantes para obtener buenos resultados decidimos someterlo a un análisis de correlación (Spearman). Encontramos alta relación entre prácticamente todos los aspectos, lo cual, además de validar éstas preguntas de la encuesta, muestra que aún cuando “generar redes y relaciones”, desde el punto de vista descriptivo no reviste importancia para los sujetos, sí resulta

correlacionada tanto a los conocimientos como la capacidad de delegar, como se muestra en la siguiente gráfica.

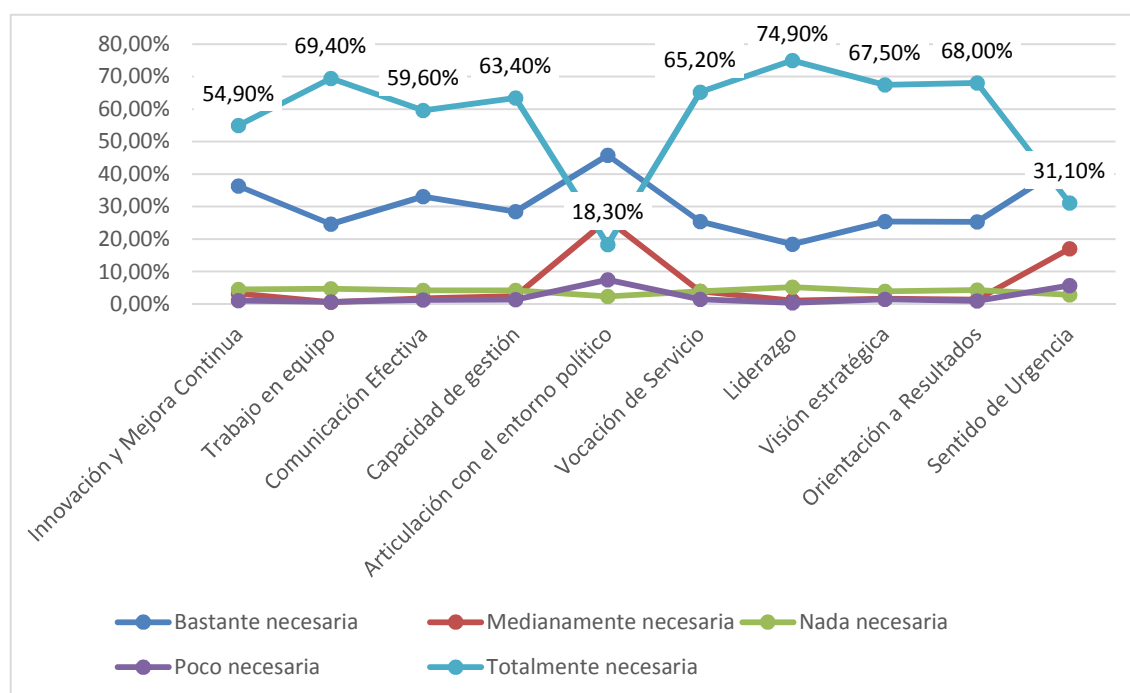


Fuente: Elaboración propia

## 11. COMPETENCIAS DIRECTIVAS

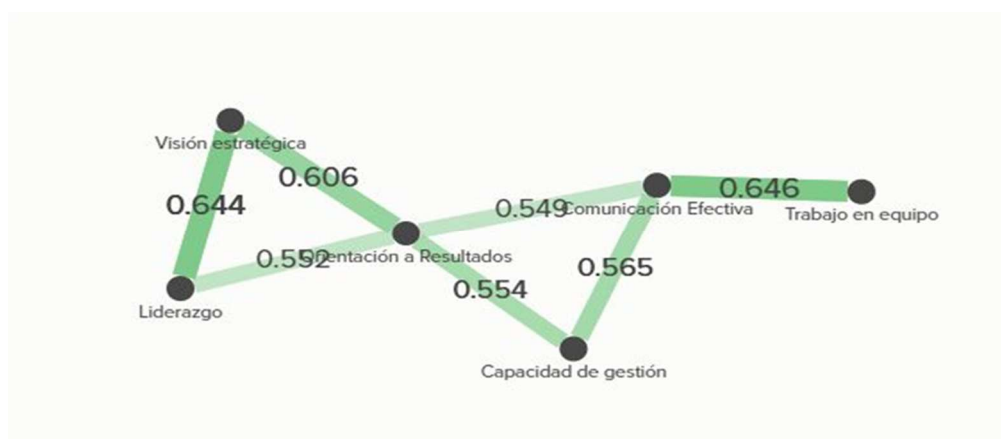
La competencia que más destaca es el liderazgo, pues, alrededor del 75% de directivos la consideran como totalmente necesaria. A continuación, está el trabajo en equipo, señalada como totalmente necesaria por un 69%. Seguida por la orientación a resultados, que un 68% identifica como totalmente necesaria. La visión estratégica también es considerada como tal por un 67%. Después, un 65% indica que la vocación de servicio entra también en esta categoría. Hallamos después, que un 63% considera que la capacidad de gestión es también totalmente necesaria. A continuación, casi un 60% señala que la comunicación efectiva pertenece a esta categoría. Y alrededor de un 55% incluye también la innovación y mejora continua. En la categoría de bastante necesaria, destacan la articulación con el entorno político (con un 46%), y el sentido de urgencia (con 43%); estas competencias son las que menos directivos (31% en el sentido de urgencia, y 18% en el caso de la articulación con el entorno político) señalaron como totalmente necesarias. Finalmente, al aplicar la prueba de chi cuadrado, hallamos que los directivos pertenecientes al DL 728, conceden mayor importancia a la orientación a resultados que quienes pertenecen a otro régimen.

**Gráfico 35: Competencias**



Fuente: Elaboración propia

A fin de enriquecer el análisis de las competencias, decidimos correlacionarlas entre sí, recurriendo a Spearman. La grafica muestra el rol central que podría estar jugando la orientación a resultados, y que probablemente ésta capacidad se alimente de visión estratégica, Liderazgo, capacidad de gestión y comunicación efectiva, y viceversa. Dado que la pregunta de la encuesta solicito asignar un nivel de importancia para cada competencia, ésta configuración muestra una vez más un directivo orientado a la tarea, centrado en los procesos internos y menos a la articulación con el entorno político, generando consensos; que expresan la sensibilidad (o sentido de urgencia) que los expertos del marco teórico señalan que son propias de la política y serían los aspectos que vinculan la administración a la ciudadanía y permiten innovar y mejorar tomando distancia del día a día para mejorar y proyectarse al futuro.



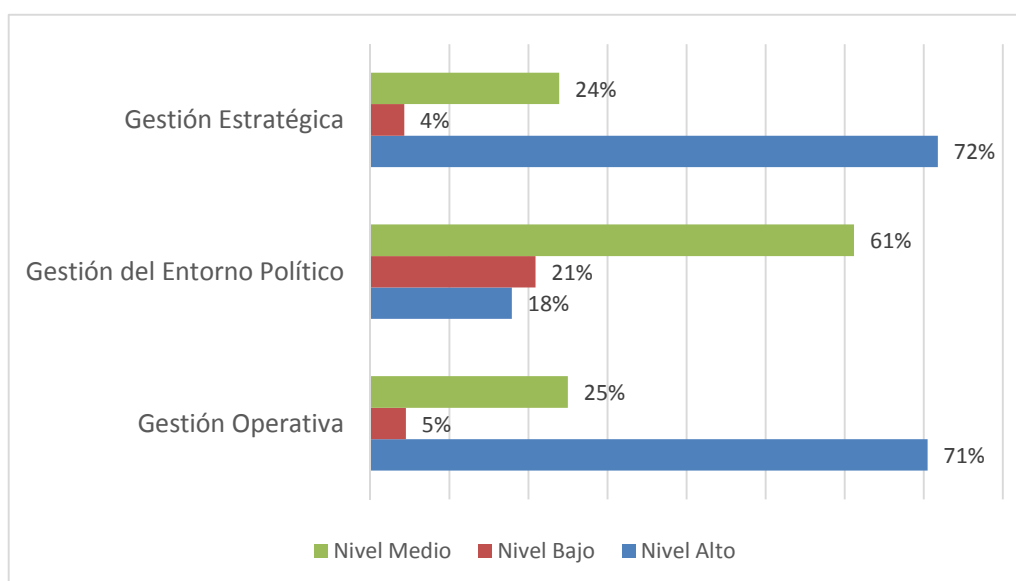
Fuente: Elaboración propia

## 12. ÁMBITOS DE GESTIÓN

En lo concerniente a los ámbitos de gestión, alrededor del 72% de los directivos señala que la gestión estratégica ha tenido un nivel predominantemente alto en su gestión; alrededor del 70% que la gestión operativa ha tenido también un alto nivel de predominancia; y, finalmente, un 61,2% le asigna un nivel medio de predominancia a la gestión del entorno político.

Tras la aplicación de la prueba de chi cuadrado, se hallan algunas diferencias significativas por nivel de gobierno: Como se aprecia en los siguientes gráficos, quienes se desempeñan a nivel provincial y distrital, refieren que la gestión de su entorno político predomina en su experiencia como directivos. Por otro lado, la predominancia del ámbito de gestión estratégica destaca notablemente a nivel provincial y regional.

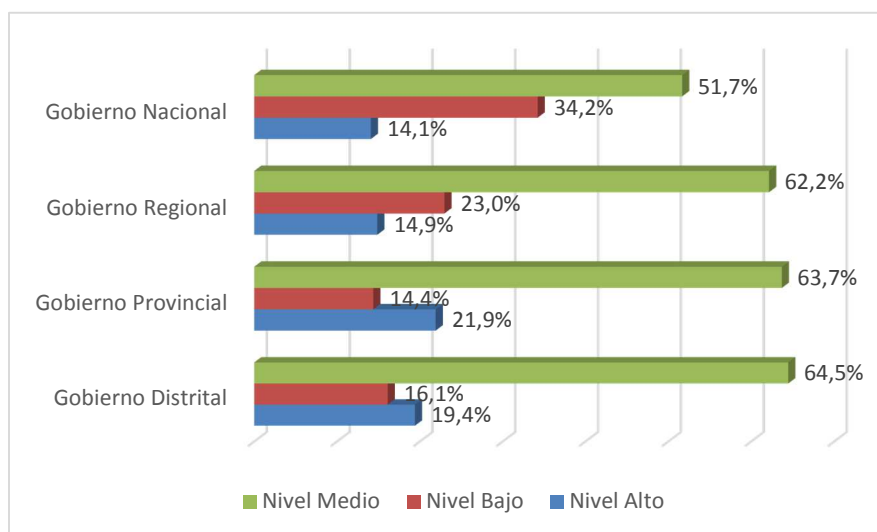
**Gráfico 36: Predominio de ámbitos de Gestión**



Fuente: Elaboración propia

Asimismo, con respecto a la gestión del entorno político, se puede apreciar que, en todos los niveles de gobierno, predomina en porcentaje en el nivel medio. Ello se observa, tanto en los gobiernos nacional (52%), regional (62%), provincial (64%) y distrital (65%). Incluso, se puede decir que, sobre todo en el caso de los gobiernos nacional y regional, a mayor nivel de los gerentes, tienen una menor participación en la gestión del entorno político. Ello se podría explicar por el carácter estratégico de sus responsabilidades.

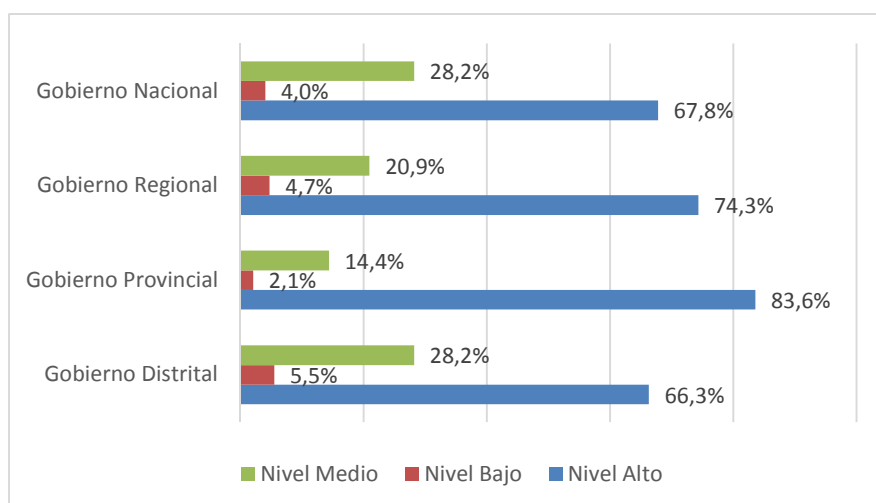
**Gráfico 37: Gestión de Entorno Político por Nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia

En cambio, en el caso de la gestión estratégica por nivel de gobierno, ésta predomina en los participantes de mayor nivel. Ello se aprecia, sobre todo en los niveles de gobierno regional (74%) y provincial (84%)

**Gráfico 38: Gestión Estratégica por Nivel de Gobierno**



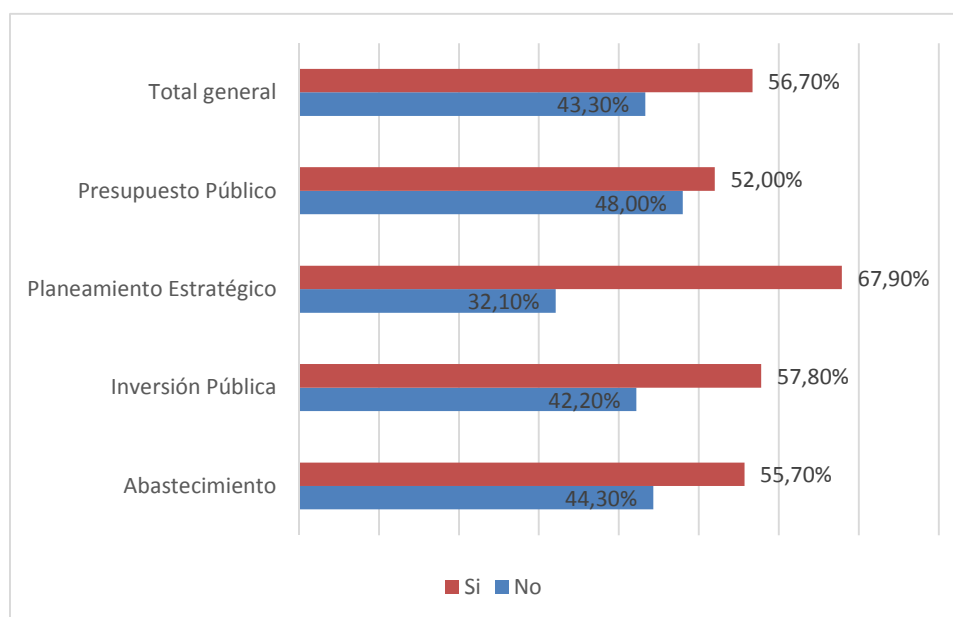
Fuente: Elaboración propia



### 13. CAPACITACIÓN

En lo que respecta a la experiencia virtual por Sistema Administrativo, esta predomina en el sistema de Planeamiento Estratégico (68%) y en el de Inversión Pública (58%). Es ligeramente menor en Abastecimiento (56%) y Presupuesto Público (52%), donde también ese concentra el porcentaje mayor de participantes sin experiencia virtual (48%).

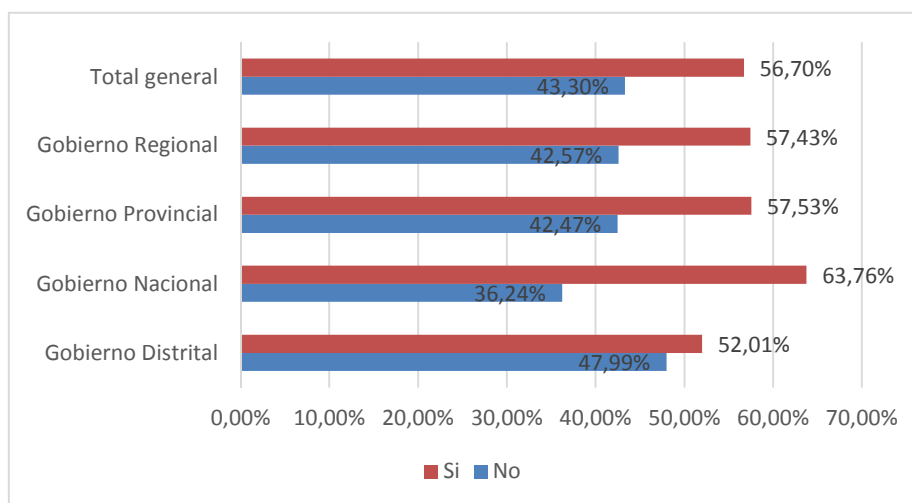
**Gráfico 39: Experiencia Virtual por Servicio Administrativo**



Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, la experiencia virtual es predominante en el caso del Gobierno Nacional. En los casos de los gobiernos Regional (57%) y Provincial (58%) se mantiene casi constante. Sólo es ligeramente menor en el Gobierno Distrital (52%).

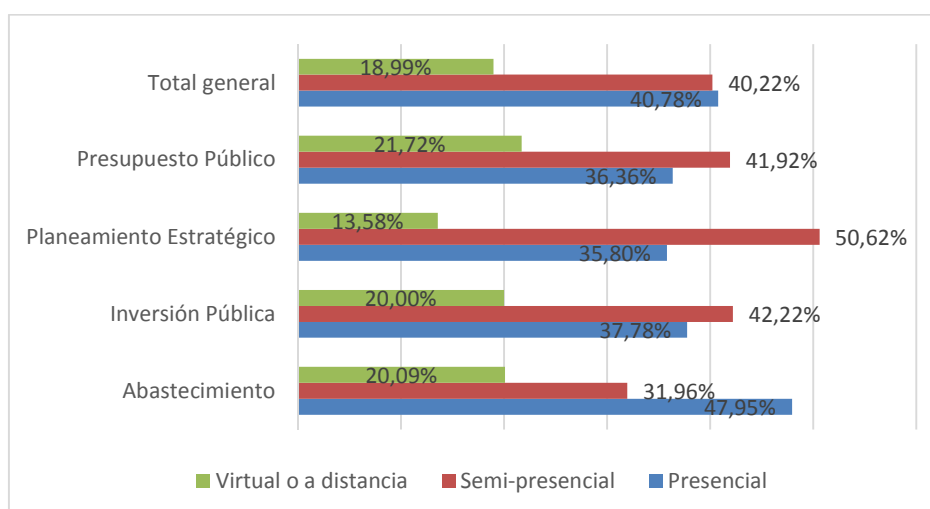
**Gráfico 40: Experiencia Virtual por Nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, en todos los sistemas administrativos, las modalidades de capacitación solicitadas con mayor frecuencia son la semipresencial y la presencial. Donde predomina la solicitud de semipresencial sobre presencial es en los sistemas de Presupuesto Público (42%), Planeamiento Estratégico (51%) e Inversión pública (42%). En el caso de Abastecimiento, el porcentaje de personas que solicitaron la modalidad de capacitación presencial (48%) fue mucho mayor al de las que pidieron capacitación semipresencial (32%).

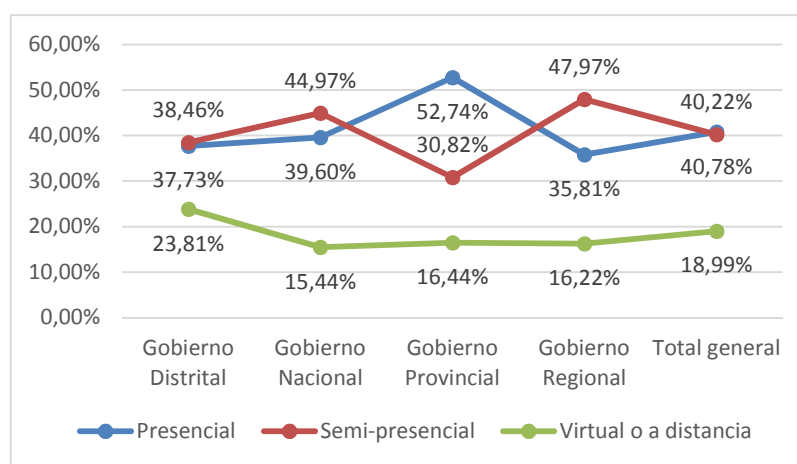
**Gráfico 41: Modalidad de capacitación solicitada por SSAA**



Fuente: Elaboración propia

En el caso de los niveles de gobierno, también resulta interesante la preferencia por las modalidades de estudios presencial y semipresencial sobre la virtual. Asimismo, la preferencia por la modalidad de estudios presencial es mayor en los casos de Gobierno Nacional (45%) y Regional (48%). En cambio el nivel de gobierno Provincial (53%) prefiere la modalidad presencial. En cuanto al gobierno distrital, se observa que, en este nivel, los participantes prefirieron indistintamente cualquiera de estas dos modalidades de estudios (38%).

**Gráfico 42: Preferencia de Modalidad de Estudios por Nivel de Gobierno**



Fuente: Elaboración propia

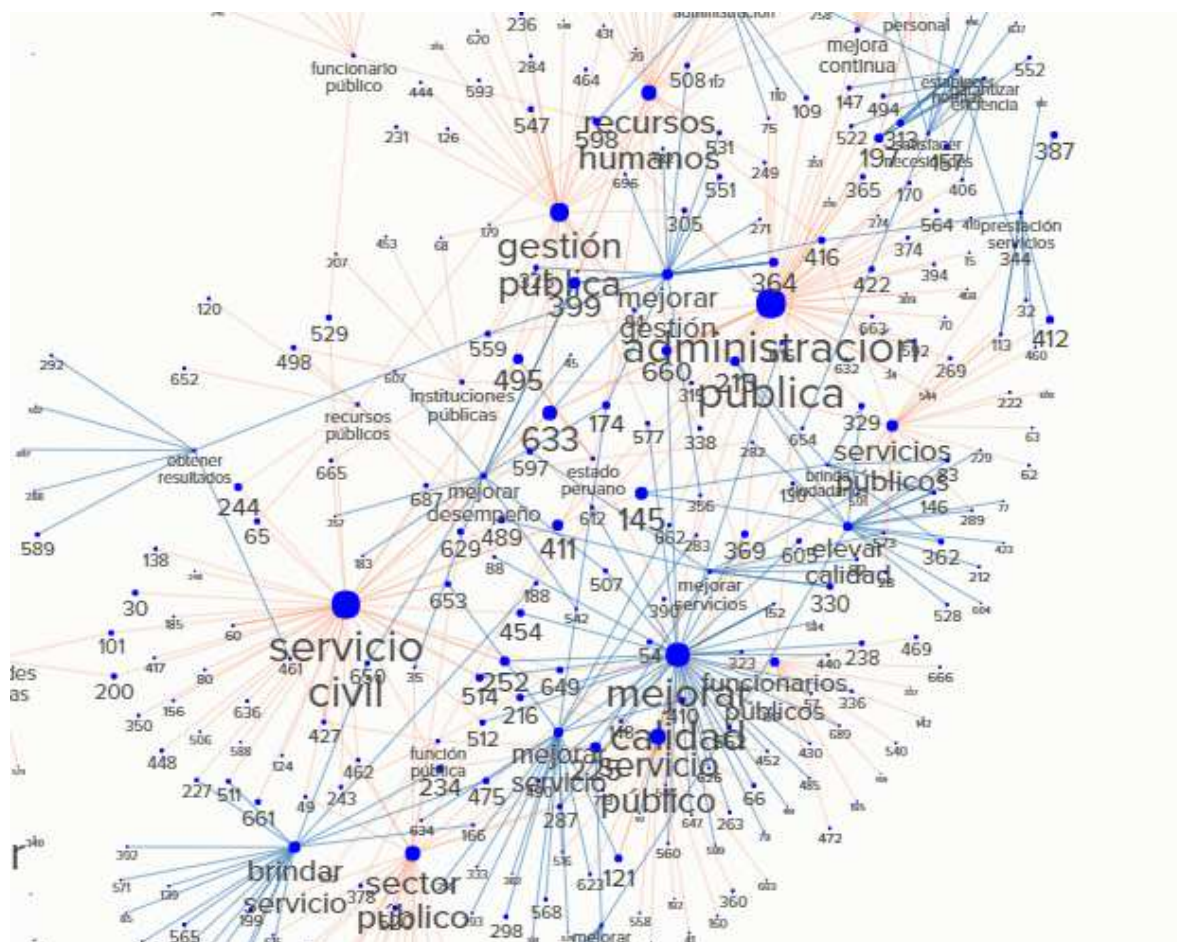
## 14. PROPÓSITO DE SERVICIO CIVIL

Como habíamos manifestado en la metodología, se preguntó acerca de la percepción del directivo sobre el Servicio Civil, respuesta que en cada caso debía ser redactada. Para analizar dichas respuestas se aplicó una metodología de análisis por visualización compleja de datos, la misma que se basa en la teoría de redes, dada la ventaja de poder mirar el volumen de datos sin descomposición y observando las relaciones entre los participantes y dos tipos de expresiones regulares: “sujetos” y “sujetos con verbos” presentes en sus respuestas.

El siguiente mapa muestra el conjunto de respuestas de los directivos encuestados, de todos los niveles de gobierno y sistemas administrativos. Se pueden observar

tres grandes aglomeraciones (equivalente al concepto de *cluster* en inglés), que nos permiten definirlo como un “servicio civil para mejorar la calidad de la administración y los servicios públicos”. Asociados a ello aparece los recursos humanos y servidores públicos.

**Gráfico 43: Mapa de Expresiones de los directivos sobre el Propósito del Servicio Civil**



Fuente: Elaboración propia

De otro lado, el análisis por palabras (sujetos gramaticales), nos muestra una tendencia similar, no obstante podemos vislumbrar de manera más precisa una aglomeración asociada a la propia función de los servidores y recursos humanos, asociadas a meritocracia, eficiencia, resultados; y de otro lado, el servicio y la calidad orientados al ciudadano. Analizando cada aglomeración por nivel de

**Gráfico 44: Mapa de palabras sobre el Propósito del Servicio Civil**

[illegible]

A su vez, si lo vemos desde la perspectiva de frecuencias de conexión, observamos la predominancia del servicio y la mejora como sentido del servicio civil.



**Tabla 67: Expresiones de los directivos sobre el Propósito del Servicio Civil**

<b>Ranking</b>	<b>Expresiones</b>	<b>Frecuencia</b>
#1	servicio	247
#2	mejorar	175
#3	calidad	140
#4	público	118
#5	públicos	113
#6	estado	105
#7	pública	99
#8	gestión	98
#9	servidores	90
#10	servicios	86

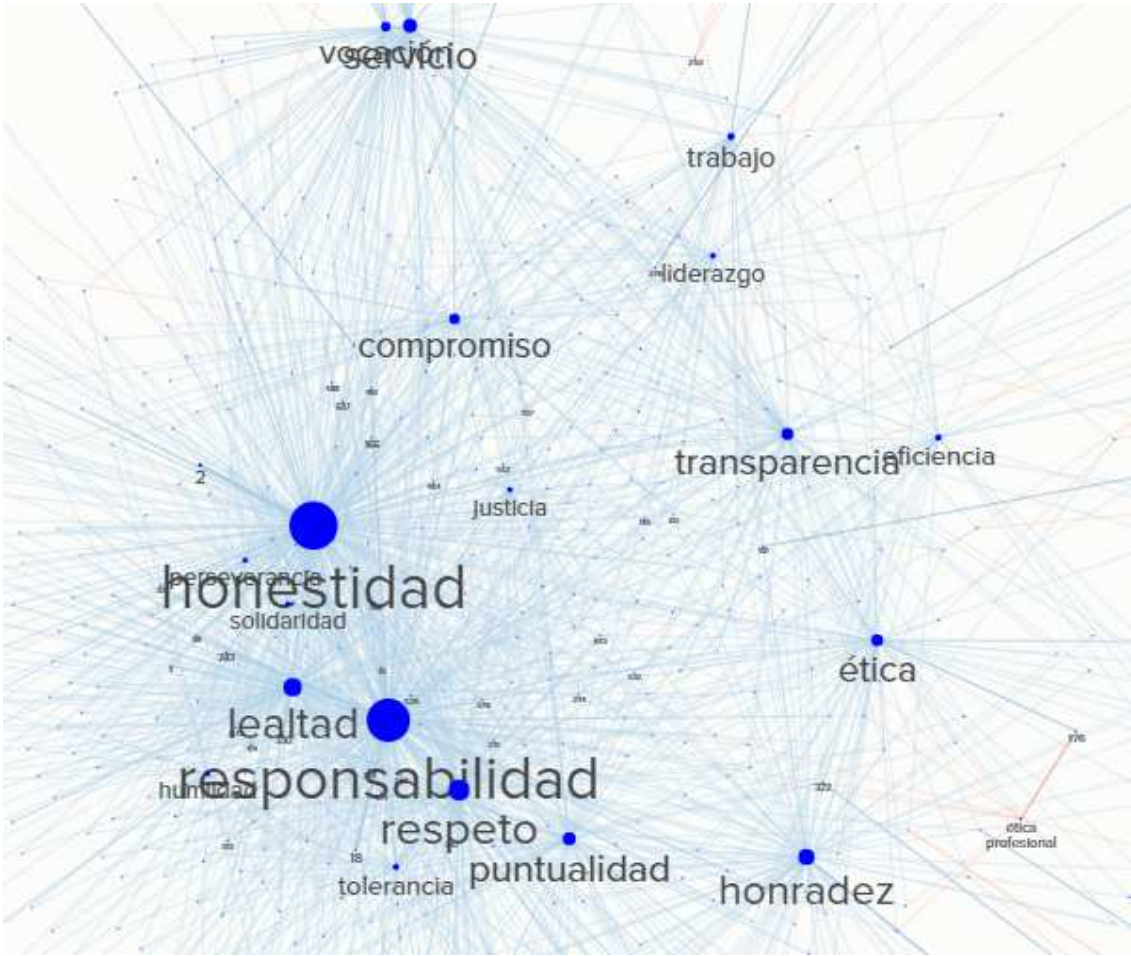
Fuente: Elaboración propia

## 15. VALORES MÁS IMPORTANTES EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES

Los valores más importantes para los directivos públicos encuestados son claramente la honestidad y la responsabilidad. Lealtad, respeto y puntualidad son también valores asociados en una misma aglomeración, pero de un segundo nivel de importancia por la frecuencia de aparición. La segunda aglomeración le asigna valor a la vocación de servicio, y uno tercero, distante de los anteriores, destaca la ética y transparencia.

Resulta interesante que se destaque la honestidad y honradez que son términos más cotidianos que corresponden a la cultura general, mientras que ética o transparencia, son términos que proceden de la documentación y capacitación de los últimos tiempos en la administración pública. Igualmente, la esencia de la responsabilidad que podría ser suficiente y completa combinada con compromiso y vocación de servicio.

**Gráfico 45: Mapa de Valores más importantes en el desempeño de sus funciones**



Fuente: Elaboración propia

Las frecuencias de conexión de expresiones y palabras revelan similar el posicionamiento en la mente de los directivos.

**Tabla 68: Expresiones sobre los valores más importantes en el desempeño del directivo**

Ranking	Expresiones	Frecuencia
#1	honestidad	321
#2	responsabilidad	288
#3	respeto	136
#4	lealtad	120
#5	honradez	105
#6	servicio	91
#7	puntualidad	85
#8	transparencia	79
#9	ética	78
#10	compromiso	69

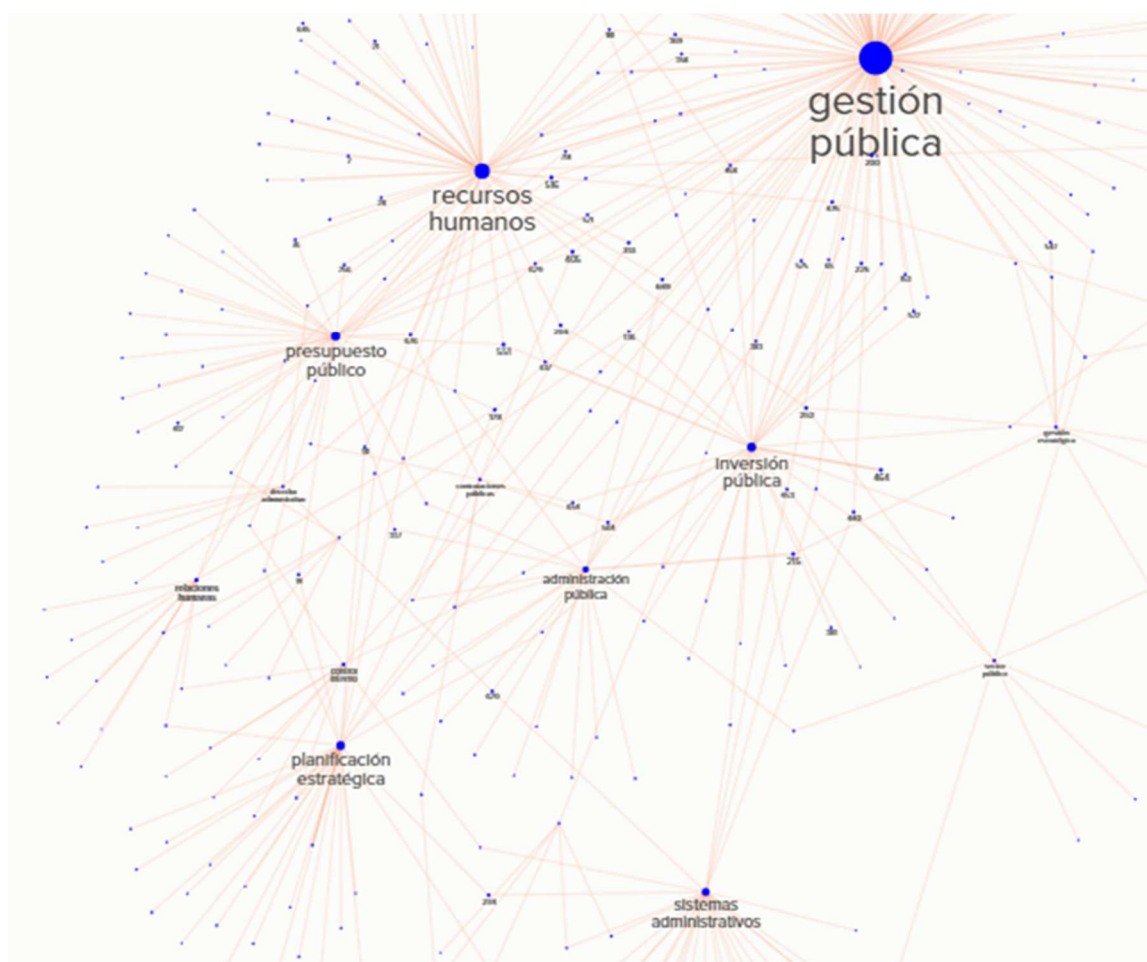
Fuente: Elaboración propia

## **Temas de capacitación para lograr mejores resultados como directivo público.**

El análisis de grafos de toda la muestra revela la demanda de capacitación en gestión pública como un tema prioritario, seguido de recursos humanos, tema que destaca como pertinente para el perfil propio del directivo que labora con personas y equipos.

En segundo orden figuran temas propios del sistema administrativo en el cual laboran, como inversión pública, planificación estratégica y presupuesto público, que seguramente requieren actualización permanente.

**Gráfico 46: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público – muestra.**



Fuente: Elaboración propia



Las Frecuencias de Conexión revelan la demanda generalizada de gestión pública, expresiones y palabras que muestran lo nuevo que es en nuestro país esta línea de formación.

**Tabla 69: Temas de capacitación para lograr mejores resultados como directivo público**

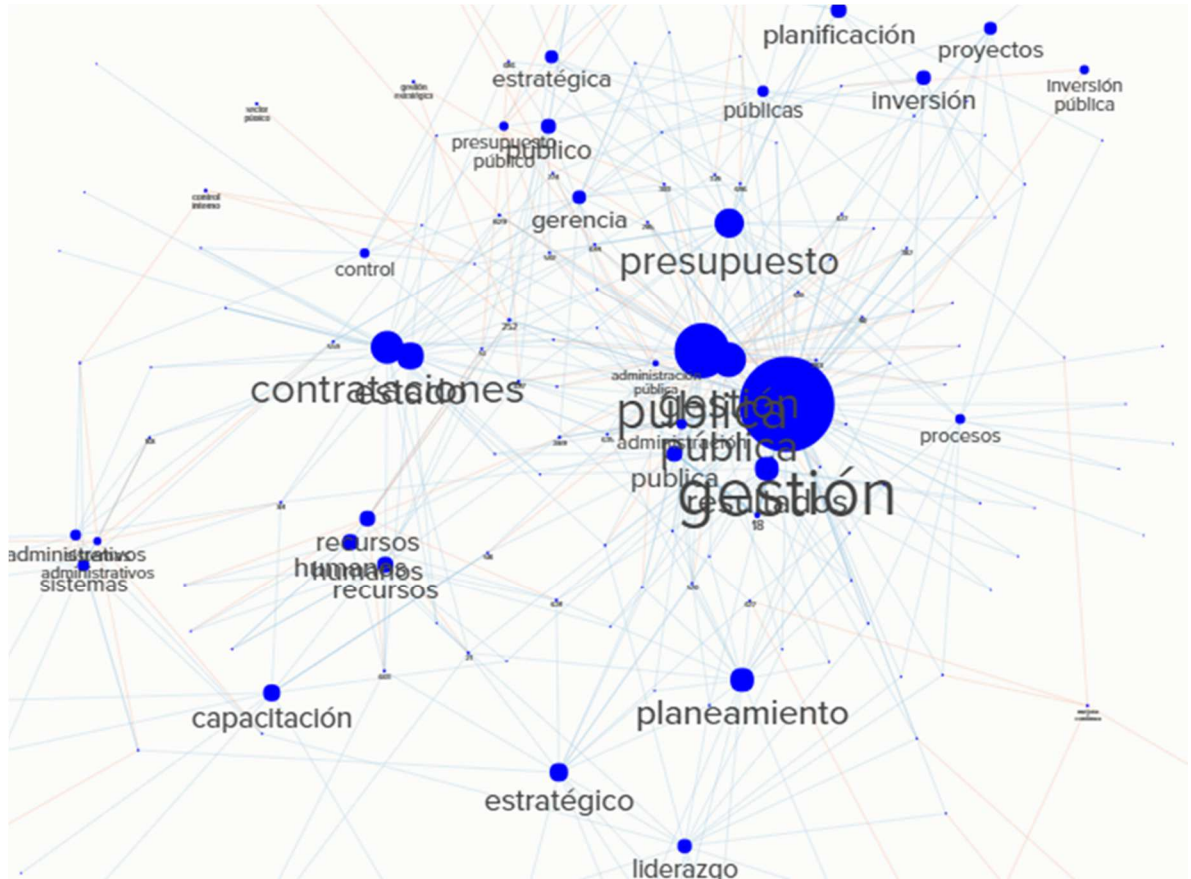
<b>Ranking</b>	<b>Temas</b>	<b>Frecuencia</b>
#1	gestión	405
#2	pública	232
#3	gestión pública	145
#4	contrataciones	137
#5	presupuesto	122
#6	estado	111
#7	planeamiento	98
#8	resultados	98
#9	estratégico	75
#10	capacitación	69

Fuente: Elaboración propia

Respecto a temas de capacitación, las diferencias de énfasis por nivel de gobierno de procedencia de la experiencia directiva si amerita evidenciar los énfasis.

En el mapa del gobierno nacional, además de los señalado figuran otros temas complementarios como procesos y control, y un aspecto distinto como liderazgo y gerencia, asociados más bien seguramente a habilidades necesarias en el rol de directivo público.

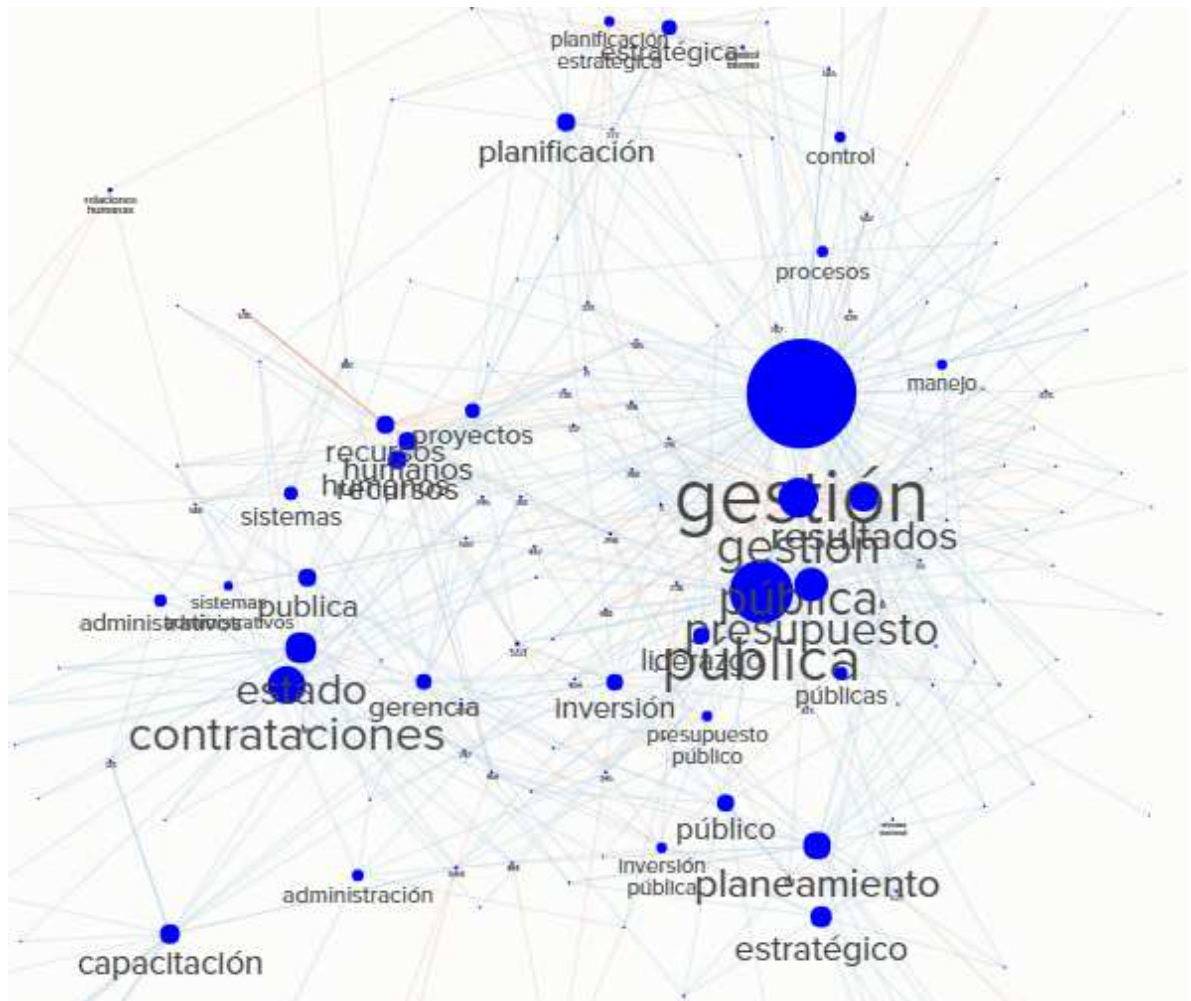
**Gráfico 47: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público –nivel de gobierno nacional**



Fuente: Elaboración propia

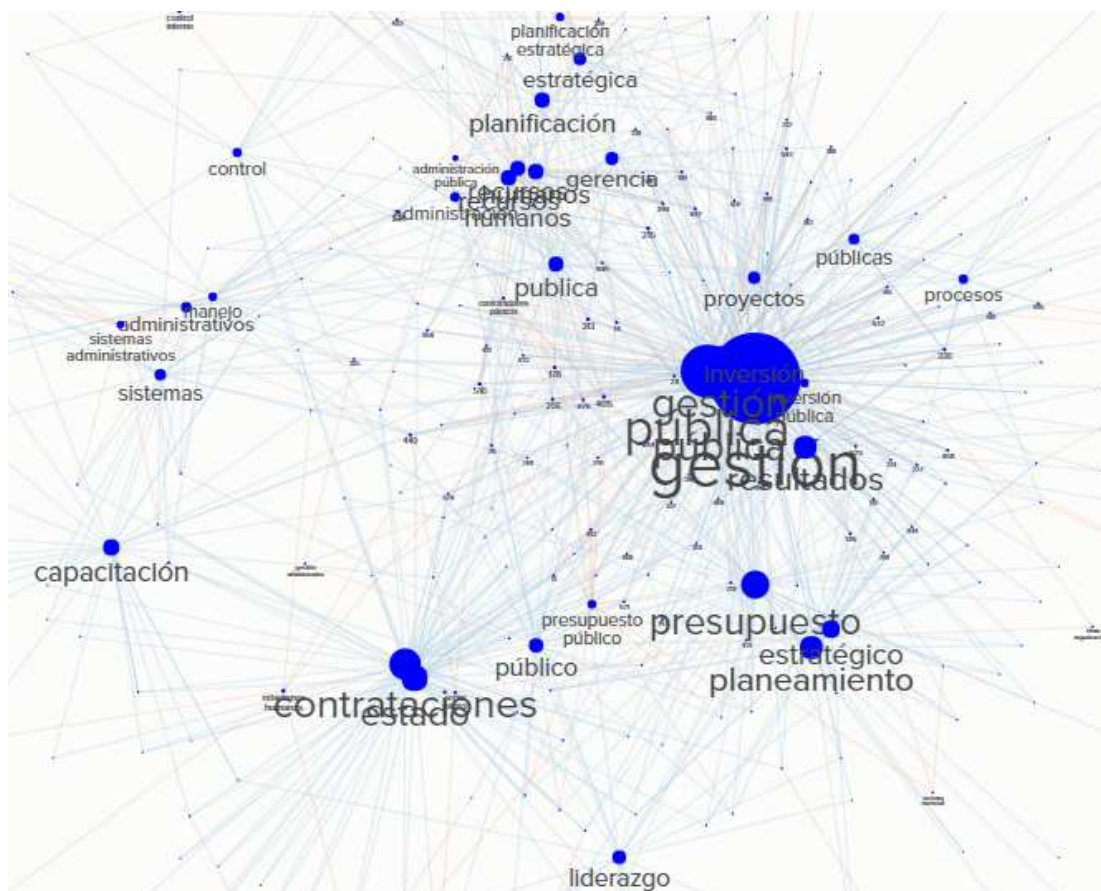
A nivel regional, se enfatiza la importancia de la capacitación en gestión.

**Gráfico 48: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público – gobierno regional**



Fuente: Elaboración propia

**Gráfico 49: Mapa de Temas de capacitación requeridos para lograr mejores resultados como directivo público**



Fuente: Elaboración propia



## V. CONCLUSIONES

En relación a la hipótesis general, los resultados de la encuesta a este segmento de directivos revela una alta valoración de los conocimientos, procedimientos y normas como factores cruciales en la obtención de sus resultados institucionales, los que, orientados por la experiencia, otorgan las claves necesarias para el éxito de la gestión.

Se debe recordar que SERVIR tipifica a los directivos en los tres ámbitos de gestión planteados por Moore, por lo que la percepción de la muestra correspondería a los ámbitos de gestión estratégico, y estratégico-operativo, precisamente por laborar en direcciones de inversiones, abastecimiento, planeamiento y presupuesto, que en el modelo peruano corresponde a las áreas denominadas de apoyo o asesoramiento, diferenciando a los directivos de los órganos de línea o *core* institucional, en cuyo caso, los resultados podrían cambiar. No obstante, es pertinente señalar que precisamente es el segmento de la muestra que compone la mayor parte de perfiles que conforman el cuerpo de gerentes públicos, así como el proceso de “laboratorio” de la reforma para seleccionar y colocar los actores clave de la reforma. Igualmente son las áreas donde se decide iniciar los procesos de evaluaciones de diagnóstico y desempeño, todo lo cual revela la importancia estratégica la reforma peruana otorga a estos puestos.

Entendemos que las clásicas denominaciones y conformaciones de una dirección pública profesional se irá revelando, en la medida que las instituciones vayan transitando al Servicio Civil, en instituciones con puestos jefaturales más ordenados, que correspondan a niveles compartidos con sus pares en el conjunto de la administración pública.

Se percibe un énfasis en la dimensión interna del rol directivo, ya no sólo por la dimensión personal cognitiva a la que se atribuye el logro de resultados, sino también por la importancia que se atribuye al personal y los equipos de trabajo como pieza clave de la gestión. De manera contraria, no se percibe que se otorgue la misma importancia a la gestión de redes y relaciones externas, propias del quehacer de la administración y sobre todo gestión de la política pública.

La necesaria complementariedad y convergencia que propone la literatura entre políticos y directivos para lograr los objetivos del estado a través de sus instituciones, en la administración pública peruana parecería no reconocerse con legitimidad. En tal sentido, los directivos consideran que son los que saben, asumiendo un rol de establecer límites a los políticos.

Los aspectos relacionados con las políticas públicas, como gestión de intereses, así como la relación y gestión del entorno político que son propios a la administración pública, están menos presentes en el abanico de funciones de la experiencia directiva. Aspectos centrales de la dirección pública tales como la gestión política les resultan ajenos o incluso se confunden con política partidaria. Probablemente debido a la presencia de la corrupción, la gestión de intereses está cargada de un halo negativo, del cual el directivo prefiere mantenerse distante.

Tal vez por ello, responder a los compromisos políticos o gozar de la confianza de la autoridad política parece no poseer tanta relevancia como la gestión estratégica y operativa, particularmente entre los directivos del nivel nacional de gobierno. Aunque en los niveles regional y local se muestra ligeramente más presente.

Reflexionando desde la literatura, según el modelo de Aberbach, Putman y Rockman, la investigación muestra que los directivos peruanos se ubicarían en la imagen II que coloca en un continuo de “hechos e intereses” a directivos y políticos, donde predomina la capacidad y expertise técnica así como la neutralidad del rol directivo, quién responde fundamentalmente al interés general, traducido en la administración, y en menor medida al programa de gobierno. Si bien podría participar en la elaboración de las políticas públicas, la sensibilidad y valores propios de dicha tarea se la deja a los políticos.

Según los Modelos de Guy Peters descritos en el marco conceptual, el caso peruano se definiría por el “modelo adversario”, en el cual políticos y directivos se conciben como competidores por el poder y el control de la política. En tal sentido, el directivo actúa por cuenta propia o hasta se opone al político, basado en el “poder del conocimiento”. La experiencia laboral, la pertenencia a un sistema administrativo, así como la dependencia de las normas del ente rector correspondiente pueden confrontar las políticas de turno, generando conflictos. Más

aún si pone en riesgo la continuidad que requiere la supervivencia de las operaciones de la organización. Dicha falta de “cooperación” de la burocracia es la que da lugar a la “politización” del servicio civil.

La apuesta por la profesionalización de la función pública, versus un sistema abierto directa e indirectamente pareciera que ha orientado hacia éste “modelo adversario”, definiendo al político y en consecuencia a la autoridad electa como es un ave de paso, al cual la administración tiene que sobrevivir, y seguramente también, controlar, dada la experiencia de corrupción, por la cual la administración no sólo se orienta a las necesidades de los ciudadanos a través de las políticas, sino también a los intereses personales. En tal sentido, pareciera que tanto el ente rector de los recursos humanos del estado, así como la propia convicción del funcionario están orientados a controlar y resistir, más que a facilitar, innovar, y en consecuencia servir mejor.

Respecto al Modelo de Mouritzen y Svava, centrando en las interacciones particularmente en el nivel local de gobierno, podríamos afirmar que el caso peruano se aproxima más al segundo modelo de “administrado autónomo”, dado el conocimiento especializado y neutralidad y distancia que el directivo puede guardar, aunque también se ven características que corresponden al “administrador responsable”, dado que los directivos provinciales y distritales son los más sensibles a la gestión política, por su cercanía a la población. Dado el tamaño de la muestra las medias nos muestran que los actores se están moviendo también como asociado en concordancia con los valores y que asume una responsabilidad política.

Respecto a la exploración de las características del perfil de los directivos, entre los resultados más interesantes que nos ofrece la data demográfica, están los siguientes: La predominancia de directivos pertenecientes al DL 276, el ejercicio de cargos de responsabilidad rotando entre varias entidades, la posesión de varios años de experiencia, y (ligada a ésta) el que los directivos sigan ejerciendo cargos de responsabilidad por periodos superiores a cuatro años (es decir, que permanecen inclusive tras un cambio de gobierno). Encontramos que este es un conjunto consistente de evidencias que señalan a la experiencia como una cualidad apreciada y deseable en la gestión pública; indicio de que la asignación de puestos directivos



se da en forma relativamente meritocrática, empleando la experiencia como principal criterio indicador de capacidad. Y, por consiguiente, dando lugar a cierta profesionalización de facto. Este énfasis en la experiencia es concordante con la percepción que los directivos tienen (que más adelante será analizada en detalle) de que el conocimiento es determinante para lograr un buen desempeño y que las características o competencias que más importantes consideran, son aquellas relacionadas con el conocimiento.

En lo que concierne al perfil académico de los directivos, hallamos una gran variedad de carreras en el pre grado, pero en los estudios de postgrado destaca la confluencia de las áreas, que se orientan hacia la administración, la gestión pública y las políticas públicas. Evidenciando un desplazamiento importante de la capacitación, que va dejando en segundo plano la adquisición de conocimientos técnicos y especializados para áreas específicas, y avanza hacia la búsqueda de conocimientos de tipo gerencial, por lo menos en aquellos directivos que continuaron su formación para mantenerse actualizados. Según Bourgault (2011) estos cambios en el perfil de los directivos responden a aquellos cambios que se dan en el rol que el sistema administrativo y político espera que desempeñen, sistemas cuyo enfoque se concentró en la eficiencia administrativa y la, adaptabilidad a la agenda del gobierno en curso (en contraposición a la politización) respectivamente.

Hallamos mayores correspondencias entre los resultados del presente estudio y el que Bourgault (2011) realizara sobre el Senior Civil Service canadiense, en cuyos resultados se aprecia una progresiva transición de una figura de especialista “estudioso” cuya expertise es puramente técnica, hacia una figura propiamente directiva, que poseyera formación en gestión y capacidades gerenciales. De este modo, en el perfil académico de los altos directivos predominaban aquellos que tuvieran por lo menos uno o dos grados universitarios y que hubieran recibido formación administrativa o en gestión.

Respecto de la motivación de los directivos, los resultados coinciden con los obtenidos por Castro e Inostroza (2014) sobre los Altos Directivos Públicos de Chile. Hallándose que tanto éstos como los Directivos peruanos consideran que su principal motivación es la vocación de servicio, en tanto que las dos fuentes de

motivación menos potentes son el prestigio y las recompensas económicas. Sin embargo, cabe destacar que en el caso de los directivos peruanos las diferencias entre las fuentes de motivación son más fuertes, dando lugar a resultados más extremos que en el estudio de Castro e Inostroza. Al igual que en dicho estudio, el poco poder de motivación del factor económico no es inesperado, dado que el sector privado suele ofrecer mejores compensaciones para este tipo de puestos. Como señala Martínez Puón (2011) tradicionalmente, el prestigio social tampoco ha sido tenido en mucha consideración por los directivos públicos, cuya labor, temperamento y características generales de personalidad no suelen orientarlos mucho hacia la exposición pública o consideraciones de imagen que resultan más acordes con la figura y personalidad del político que con la del directivo.

Una consideración interesante a este respecto, es que, en el contexto asiático, países como China y Korea del Sur registran una larga tradición de esfuerzos de profesionalización meritocrática de la función pública, así como de la reducción de la politización y corrupción (Infeld y colaboradores, 2009; Zhang y Chen, 2015; Mériade y Li, 2015; Yang y Torneo, 2016). La continuidad y la visibilidad de estos esfuerzos, así como su alineamiento con los valores culturales y privados de su población, han contribuido sostenidamente al desarrollo y refuerzo del gran prestigio social de estas instituciones en sí mismas, y de quienes logran formar parte de ellas.

En tal sentido, el esfuerzo de profesionalización y meritocracia de la función pública peruana podrían enriquecerse con esfuerzos complementados y orientados por la alineación de los valores propios del servicio civil con los valores ciudadanos transversales a los múltiples contextos culturales del país. Tal vez, la legitimidad y prestigio que requiere del servicio civil, vinculado a valores locales y culturales podrían ser elementos que contribuyan a motivar, atraer y sostener talentos profesionales a la administración pública, potenciando la vocación de servicio, sostenida y controlada por un entorno social y cultural, lo que inclusive contribuye a las características de personalidad anteriormente señaladas por Martínez Puón, pues se trataría de un prestigio más concordante con los valores laborales propios de los directivos.

En lo tocante a lo necesario para obtener buenos resultados como directivo, una gran cantidad de éstos consideran que se requiere de los mismos conocimientos, habilidades y actitudes para conseguirlo, proporción que se mantuvo inclusive al analizar los datos según el nivel de gobierno. Cabe destacar que gran parte de los encuestados pertenece al nivel de Subgerentes y Jefes, y ejercen funciones de apoyo y asesoramiento, lo que podría haber influido sobre la homogeneidad de la respuesta. No obstante, en el apartado correspondiente a los elementos constitutivos del modelo del grupo de directivos públicos, dentro del Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano (SERVIR, 2016), se detalla que la gestión pública peruana busca el desarrollo de directivos públicos generalistas, que enfatizan el aspecto directivo por sobre el técnico, facilitando así la movilidad de los directivos entre las diversas entidades. Como se mencionó anteriormente, esta movilidad es una situación que se da en la práctica, y las percepciones que los ejecutivos tienen sobre su labor, y las capacidades que requieren para desempeñarla coinciden con un perfil que va adquiriendo mayores características propiamente directivas, pudiendo influir esta situación en la concordancia que los directivos manifiestan respecto de lo que consideran necesario para obtener buenos resultados. Por otra parte, si bien la mayoría de directivos también se muestran de acuerdo en que el sector público y el privado demandan conocimientos, habilidades y actitudes diferentes, no obstante, el consenso es menor que en el punto anterior.

Encontramos que, al ser consultados respecto de la importancia de las funciones que desempeñan, los directivos consideran que el conocer y cumplir normas, seguida muy de cerca por la función de conducir a su equipo a cumplir compromisos, es la más importante. Desde los aportes de Bourgault y Van Dorpe (2013), esta configuración refleja tanto el progresivo avance hacia un modelo más “gerencialista” del directivo (con el correspondiente énfasis en el desarrollo de capacidades de gestión y el manejo de personas), pero observamos que también se mantiene la importancia del aspecto normativo en la gestión pública. De modo que el directivo ya se encuentra un poco más distante de la figura de “especialista técnico”, pero en su gestión sigue siendo relevante el conocimiento y manejo de las políticas públicas. Del mismo modo, vemos que la función de brindar mejores

alternativas a la autoridad se halla por encima de la de gestionar relaciones internas y externas; hallando de nuevo una función “tradicional” del directivo casi a la par que una de tipo más “gerencial”. En tanto que la función de dar viabilidad a decisiones políticas (una de las más tradicionales) se halla en último lugar. Esta disposición de las funciones según la importancia que se les otorga en la percepción de los directivos, concuerda con las anteriores evidencias de un acercamiento a una concepción más “gerencial” del directivo. No obstante, ha de tenerse en cuenta que, como señalan Bourgault y Van Dorpe (2013), al combinar el (más reciente) rol de gestor con los roles más tradicionales, los directivos peruanos ya no serían de tipo puramente gerencial. La configuración de las funciones también nos da indicios de que la gestión de los directivos se centra principalmente en la dirección de su equipo (hacia abajo) y en la gestión de relaciones (transversal) con el propósito de cumplir objetivos.

Respecto de la relación con la autoridad, hallamos que los directivos son consultados frecuentemente por la autoridad, situación correspondiente con su rol de asesores con conocimientos en políticas públicas. Y que, en grado levemente menor, pero también asiduamente, los directivos acuden a consultar a sus especialistas, a quienes acuden para complementar su perfil más generalista y centrado en habilidades de gestión, con los conocimientos específicos que éstos puedan ofrecerles. En todos los niveles de gobierno, los directivos cuentan con niveles altos de autonomía, que les permiten gestionar sin interferencias; según Martínez Puón (2011), esto refleja la concepción que las autoridades tienen sobre el Directivo Público como cabeza de la administración y bisagra entre ésta y la política, a cargo de gestionar la ejecución de las políticas públicas.

En lo concerniente a los aspectos que los directivos consideran condicionantes del éxito en su gestión, encontramos que los directivos priorizan cuestiones de gestión de personas por sobre aspectos más ligados al presupuesto (ubicado en cuarto lugar) o la presión política (relegada al último puesto), respuesta que concuerda con la autonomía que manifestaron anteriormente; por su parte, el tener la visión y objetivos institucionales claros ocupa el primer lugar, dado que esto les permite tomar las decisiones adecuadas y liderar adecuadamente a su equipo, llevándolo al cumplimiento de los compromisos adquiridos (considerada anteriormente como

una de las funciones más importantes de los directivos) a través de un manejo apropiado de su conocimiento sobre políticas públicas y sobre todo, de herramientas de gestión de los recursos humanos, logrando crear el clima organizacional apropiado para motivar al personal y conducirlo hacia sus objetivos. Estos aspectos, (el clima organizacional y el personal) son los que los directivos califican como segundo y tercero más importantes, reflejando no solo actitudes más centradas en las personas, sino también conocimiento de que su labor como directivo implica la articulación del sistema tecnológico y humano de la organización para concretar la visión. Esto se condice con el creciente énfasis que se hace sobre el liderazgo y las competencias asociadas, tanto en la literatura (Berman y West, 2008; Bourgault, 2011; Bourgault y Van Dorpe, 2013; Yang y Torneo, 2016) como en las exigencias del sistema en la práctica.

De entre las características que más necesarias se consideran para el logro de resultados, destacan en los primeros lugares: Comprometerse con los objetivos, gestionar información, ser optimista, y tomar decisiones y asumir sus consecuencias (estas dos últimas se posicionan prácticamente al mismo nivel). Una vez más, observamos que se concede gran valor a características relacionadas tanto con los conocimientos como con la capacidad de dirigir; lo cual es consistente con un modelo en el que ambos roles aportan matices particulares a la figura del directivo. Algunas de las características destacan más en contextos diferentes, por ejemplo, a nivel regional y provincial, donde los componentes políticos de la gestión son más fuertes, cobra relevancia el tener facilidad para ganarse la confianza de los jefes; en tanto que la gestión del estrés se aprecia más a nivel de gobierno nacional y regional; del mismo modo, la interacción con actores externos adquiere mayor relevancia para los directivos de los sistemas de inversión pública y planificación estratégica. También es importante considerar que, en su mayoría, las características escogidas por los directivos están relacionadas con actitudes y se ubican dentro de lo que se conoce como “habilidades blandas”, indicio de que éstos las valoran y las tienen en cuenta tanto o más que a los conocimientos. Esto es concordante con los hallazgos de Carmelli (2003, citado en Berman y West, 2008), que al estudiar una muestra de directivos israelíes, encontró que este tipo de características incrementan los resultados y actitudes favorables.

Tal y como observamos en a partir de los resultados anteriores, las actitudes y los conocimientos (prácticamente al mismo nivel) son los aspectos que más importancia tienen para los directivos, pese a que, comparativamente, las habilidades se consideran en menor grado, también poseen gran importancia. Esta percepción es bastante homogénea entre los directivos, aunque se observan variaciones leves según diversos factores. En el caso de las personas que proceden del sistema de Abastecimiento y del SNIP, los conocimientos cobran un poco más de relevancia que las actitudes, dada la naturaleza de su labor; por otra parte, los directivos del régimen de carreras especiales concedieron a las habilidades un poco más de importancia que los directivos de otros regímenes laborales, nuevamente, esto refleja aquellos aspectos que, al ser valorados por el sistema en la práctica, les han permitido alcanzar un buen desempeño. El detalle que más llama la atención es que los directivos no consideran que estos tres aspectos estén escindidos, o que solamente predomine uno por sobre los otros, sino que todos son necesarios en diferente medida, según el contexto en el que se desenvuelvan, dado que estos aspectos se complementan en el tipo de gestión que realizan (que demanda capacidades directivas sin dejar de lado los conocimientos).

En correspondencia con el énfasis en conocimientos que hemos venido observando, la mayoría de los directivos indica que el aspecto más importante para obtener buenos resultados ha sido la formación y especialización (cabe recordar que una parte significativa de la formación y especialización de postgrado de los directivos se orienta a temas administrativos, de gestión pública y de políticas públicas). A nivel de gobierno nacional y provincial, las habilidades y talentos personales se colocan en segundo lugar, superando a la experiencia adquirida empíricamente por un margen más bien estrecho; en tanto que a nivel de gobierno regional y distrital, es la experiencia adquirida empíricamente la que ocupa el segundo lugar, pero el margen sigue siendo pequeño. Dado que la importancia de la formación supera a la de la experiencia empírica en todos los casos, cabe suponer que en la labor de los directivos siempre son necesarios los conocimientos que adquiere por esta vía, lo cual guarda relación con la importancia que, en general, conceden al aspecto normativo. Por otra parte, y volviendo a un punto tratado con anterioridad, el énfasis en la capacitación reafirma la idea de que la capacidad y el conocimiento son

valorados y considerados necesarios para el ejercicio de la función directiva al interior del servicio civil.

Encontramos que conocer las normas y procedimientos administrativos y saber gerenciar, están a la cabeza de los aspectos que determinan la obtención de mejores resultados; en tanto que ganarse la confianza de la autoridad se halla en último lugar. Esto concuerda con los resultados vistos en puntos anteriores, donde observamos que, en muchos ámbitos, los directivos tienden a priorizar lo relacionado al aspecto normativo y la gestión, dejando lo político en segundo plano. En este caso también encontramos que el nivel de gobierno influye en el grado de importancia que se concede a los diferentes aspectos, pues lo gerencial predomina a nivel nacional y regional, en tanto que a nivel distrital y provincial se enfatiza más el conocimiento de las normas. Este tipo de diferencias son consistentes con un tópico recurrente de la literatura, que no todos los directivos requieren de las mismas capacidades en el mismo grado, surgiendo variaciones que responden al contexto en el cual se desempeñan (Ingraham Y Getha-Taylor, 2005; Hernández, 2010; Bourgault, 2011; Bourgault & Van Dorpe, 2013; SERVIR, 2016)

Ya propiamente en el ámbito de las competencias, en el orden general según la importancia que les conceden los directivos, destaca en primer lugar al liderazgo; después viene el trabajo en equipo, la orientación a resultados y la visión estratégica, en ese orden, pero separadas por un margen bastante estrecho; a continuación se posicionan la vocación de servicio, la capacidad de gestión y la comunicación efectiva, seguidas por la innovación y mejora continua; la articulación con el entorno político y el sentido de urgencia se ubican al final. El hecho de que los directivos pertenecientes al DL 728 tuvieran mayor consideración por la orientación a resultados que los directivos de otros regímenes, puede deberse a su relación con el sector privado. En esta configuración de las competencias hallamos de nuevo la tendencia a priorizar aspectos relacionados a la función directiva en sí misma, así como a relegar el aspecto político. La relevancia de los primeros es vital para los directivos, pues les permite cumplir con una de las funciones que más importantes consideran, la de conducir a su equipo a cumplir compromisos. De este modo seguimos encontrando evidencias de que la figura del Directivo Público peruano tiene fuertes elementos gerencialistas, que enfatizan el

cumplimiento de objetivos y las capacidades que se lo permitan; pues estas configuran las competencias que son coherentes con las demandas de su entorno y la naturaleza de la labor que desempeñan en éste (Ingraham y Getha-Taylor, 2005; Bourgault, 2011; Bourgault & Van Dorpe, 2013).

En lo concerniente a los ámbitos de gestión en los que se mueven, hallamos que la gestión estratégica es predominante, tal y como, según el modelo de gestión, se esperaba de los cargos directivos (SERVIR, 2016); la predominancia de la gestión estratégica es consistente con la gran importancia que se le ha concedido en los puntos anteriores, a las competencias, características, conocimientos y habilidades que les permitan desempeñarse en este ámbito. La gestión operativa se posiciona en segundo lugar por un margen bastante estrecho, y la gestión del entorno político se ubica en tercer lugar pero sin quedar muy rezagada. Al analizar los resultados con mayor profundidad, encontramos que, a medida que incrementa el nivel de gobierno, crece también la predominancia de la gestión estratégica; y que la gestión del entorno político se mantiene a nivel medio, descendiendo inclusive, en tanto más alto es el nivel de gobierno. Estos resultados, a la luz de los anteriores, nos indican que la gestión del entorno político que realizan los directivos es diferente a la de los funcionarios políticos, siendo mucho más cercana a la que mencionan Ingraham y Getha-Taylor (2005) cuando hablan de “la necesidad de habilidades políticas, capacidad de negociación y capacidad de coordinar y trabajar en forma horizontal”; entendiendo estas como habilidades políticas “no partidarias” y consideran que éstas son centrales para la labor del directivo, dada su naturaleza de bisagra entre política y administración.

Respecto de la experiencia virtual, encontramos que más de la mitad de los directivos han tenido experiencia con capacitaciones virtuales de diverso tipo, siendo el sistema de planeamiento estratégico aquel donde más directivo cuentan con dicha experiencia, y el sistema de presupuesto público aquel donde menos experiencia virtual se posee. Según nivel de gobierno, la mayor cantidad de directivos con experiencia virtual se halla en el Gobierno Nacional, y la menor, en el Gobierno Distrital. Si bien se cuenta con una cantidad importante de directivos con experiencia virtual, ésta supera la mitad de la muestra por un margen no muy



grande, de modo que aún falta camino por recorrer en la modernización de los medios de capacitación y la familiarización de los directivos con éstos.

Sobre la modalidad por medio de la cual preferirían ser capacitados, una amplia mayoría se inclina por las capacitaciones de tipo semi-presencial y presencial (separadas por un margen muy estrecho), y menos directivos prefieren la modalidad virtual. Al analizar los datos según SSAA, encontramos que, con excepción de Abastecimiento, la mayoría elige la modalidad semi-presencial. Por Nivel de Gobierno, el Gobierno Provincial, es el único donde la modalidad presencial es mayoría, y en el Gobierno Distrital ambas empatan

Siendo que los directivos deben cumplir con sus obligaciones laborales, podría haberse esperado que se inclinaran por las modalidades más flexibles, pero este no era el único aspecto a tenerse en cuenta. Está además la experiencia previa con capacitaciones virtuales, que una importante cantidad de directivos aún no posee, así como la edad de este grupo, compuesto por personas mayores de 30 años, menos familiarizadas con las tecnologías que permiten otros tipos de capacitación. Por otra parte, según Huque y Vyas (2008), los directivos conceden mayor importancia al contenido que a la modalidad de la capacitación, y procuran que lo aprendido en ésta sea aplicable a su trabajo y les permita mejorar su desempeño, o que los ayude a prepararse para responder a los cambios y necesidades del futuro; en este estudio, el método tradicional de clase presencial resultó ser también el más popular, conveniente y económico; aunque entre sus principales desventajas se cuentan la poca flexibilidad de horarios de los métodos presenciales, así como la longitud de las sesiones de clase, la gran densidad de conocimientos expuestos y la interacción limitada entre el capacitador y los capacitandos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, J.A. & Fonseca, E. (2010). Perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil Costarricense. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58, 43-79.
- Arribas, D. & Pereña, J. (2009). *CompeTEA. Evaluación de Competencias*. Madrid: TEA Ediciones.
- Barrios, E. (2013, 18 - 20 de Septiembre). *¿Tecnócratas, Politécnicos o Tecnopols? Un estudio sobre el perfil de los directivos públicos del cuerpo de gerentes públicos*. Paper presentado en el XI Congreso Call for papers GT 3.6 Perfiles y trayectorias: la profesionalización de las élites en América Latina, Sevilla, España Recuperado de:  
<http://www.aecpa.es/congresos/11/ponencias/1077/>
- Barrios, E. (Ed.) (2015a). *Gobernanza Pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD*. Huancayo, Perú: Universidad Continental y CLAD.
- Barrios, E. (Ed.) (2015b). *Perfiles de los servidores públicos de sistemas administrativos*. Documento de trabajo. Huancayo, Perú: Universidad Continental.
- Barrios, E. (2015c). *Comentarios a la Ley del Servicio Civil y sus reglamentos*. Huancayo, Perú: Universidad Continental, Fondo editorial.
- Berman, E. M., & West, J. P. (2008). Managing Emotional Intelligence in U.S. Cities: A Study of Social Skills among Public Managers. *Public Administration Review*, 68(4), 742-758.

- Bourgault, J. (2011). Canada's Senior Public Service and the Typology of Bargains: From the Hierarchy of Senior Civil Servants to a Community of controlled Entrepreneurs. *Public Policy and Administration*, 0(0), 253-275.
- Bourgault, J., & Van Dorpe, K. (2013). Managerial Reforms, Public Service Bargains and Top Civil Servant Identity. *International Review of Administrative Sciences* 79(1), 49-70.
- Boyatzis, R.E. (1982). *The competent manager: a model for effective performance*. New York: John Wiley and Sons.
- Brewer, G.A., & Selden, S. C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.
- Brewer, G.A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4), 685-711.
- Brewer, G. A., Selden, S. C., & Facer, R.L. II (2000). Individual Conceptions of Public Service Motivation. *Public Administration Review* 60(3), 254-264.
- Bright, L. (2005). Public Employees with High Levels of Public Service Motivation: Who Are They, Where Are They and What Do They Want? *Review of Public Personnel Administration* 25(2), 138-55.
- Brewer, G. A. (2006). All measures of performance are subjective: More evidence on US federal agencies. In Boyne, G. A., Meier, K. J., O'Toole, L.J.J., Walker, R.M. (Eds.), *Public service performance: Perspectives on*

*measurement and management* (pp. 35-54). UK: Cambridge University Press.

British Columbia Public Service. (s/f). *BC Public Service Competencies*.

Recuperado del sitio web del British Columbia Government:

[http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/careers/for-job-seekers/about-competencies/competencies\\_bc\\_public\\_service\\_list.pdf](http://www2.gov.bc.ca/assets/gov/careers/for-job-seekers/about-competencies/competencies_bc_public_service_list.pdf)

Buelens, M., & Van den Broeck, H. (2007). An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations. *Public Administration Review* 67(1), 65-74.

CENEVAL & Secretaría de la Función Pública. (s/f). *Guía de la Prueba de*

*Conocimientos y Habilidades de la Capacidad Técnica de Recursos*

*Humanos. Área Selección e Ingreso*. Recuperado del sitio web de la

Secretaría de la Función Pública del Gobierno de México:

<http://www.spc.gob.mx/materialDeApoyo/ceneval/guias/GUIA%20RH%20SELECCI%C3%A0N%20E%20INGRESO%20Sep06.pdf>

Civil Service Human Resources (2013). *Civil Service Competency Framework:*

*2012-2017*. Recuperado de la página del Civil Service of the UK

Government: [http://resources.civilservice.gov.uk/wp-](http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/07/Civil-Service-Competency-Framework-Feb2013.pdf)

[content/uploads/2012/07/Civil-Service-Competency-Framework-](http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/07/Civil-Service-Competency-Framework-Feb2013.pdf)

[Feb2013.pdf](http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/07/Civil-Service-Competency-Framework-Feb2013.pdf)

Corrales, A. (2010, 9-12 de Noviembre), *Diseño e Implementación del Cuerpo de*

*Agentes Públicos*. Ponencia presentada en el XV Congreso Internacional

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,  
Santo Domingo.

Cortázar J. C. (2008). Servicio Civil en el Perú. Oportunidades para una Reforma.  
*Nueva Gerencia Pública*, 1(4), 9-12.

Cortázar J. C. (2012). *Impulsando reformas institucionales en contextos de  
bloqueo y debilidad institucional: El caso de la iniciativa de reforma del  
servicio Civil Peruano (2008)*. Recuperado de: [http://jccortazar.com/wp-  
content/uploads/2014/01/Impulsando-reformas-institucionales.pdf](http://jccortazar.com/wp-content/uploads/2014/01/Impulsando-reformas-institucionales.pdf)

Cortázar, J. C. (2014). *Reformas institucionales: La iniciativa de la reforma del  
servicio civil peruano (2008)*. Lima, Perú: Universidad Continental,  
Escuela de Posgrado.

Coursey, D. H. & Pandey S. K. (2007). Public Service Motivation Measurement.  
Testing an Abridged Version of Perry's proposed Scale. *Administration  
and Society* 39(5), 547-68.

Dickinson, H. & Sullivan, H. (2014). *Imagining the 21st Century Public Service  
Workforce*. Melbourne: The University of Melbourne.

Echevarría, K. (Ed.) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en  
américa latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Esparch, N. (2012). *Instituciones, innovación y regulación. Ventanas de  
Oportunidad: el caso de la reforma del Servicio Civil*. Lima, Perú: Grupo  
de Análisis Para el Desarrollo, GRADE.

- Gorriti, M. & Toña, F. (2005). El nuevo modelo de organización y recursos humanos en la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Presupuesto y Gasto Público*, 41(4), 245-270
- Gorriti, M. (2010). Los Directivos Públicos Profesionales (DPPP) en la AGE (Origen, Ubicación, Funciones, Perfil, Profesionalización y Cambio). En Ortega, L. I. (Coord.) & Maeso, L. F. (Coord.). *La alta dirección Pública: Análisis y propuestas* (pp. 47-72). Madrid\_ Instituto Nacional de Administración Pública.
- Gorriti, M. (2011). La Evaluación del Desempeño: Análisis, retos y propuestas. Una aplicación a la Comunidad Autónoma de Aragón. En Jiménez, R. (Ed.). *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIII. El empleo público en Aragón y tendencias de futuro* (pp. 297-320). Aragón, España: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia.
- GOVERNA (2012). *Consultoría para la Evaluación del Diseño, Procesos y Resultados del Cuerpo de Gerentes Públicos. Informe Final*. Lima, Perú.
- Grant, R.M. (1996). Prospering in dynamically competitive environments: organizational capability as knowledge integration. *Organization Science*, 7(4), 375-387.
- Haenisch, J. P. (2012). Factors Affecting the Productivity of Government Workers. *SAGE Open*, 2(1), 1-7. Recuperado de: <https://doi.org/10.1177/2158244012441603>

- Hay Group. (2003). *Alberta Public Service: Competency Model*. Recuperado de:  
<http://ardiansyahzein.com/SEMESTER%203/Strategic%20Leadership/Competencies%20Alberta%20session%204++++.pdf>
- Hernández, J. L. (2010). El Vínculo Entre las Competencias Laborales y el Ejercicio del Servidor Público, Como una Propuesta de Formación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 5(2), 1-15.
- Houston, D. J. (2006). “Walking the Walk” of Public Service Motivation: Public Employees and Charitable Gifts of Time, Blood, and Money. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), 67-86.
- Huque, A. S., & Vyas, L. (2008). Expectations and performance: assessment of public service training in Hong Kong. *The International Journal of Human Resource Management*, 19(1), 188-204.
- Hutchison, A., & Boxall, P. (2014). The critical challenges facing New Zealand’s chief executives: Implications for management skills. *Asia Pacific Journal of Human Resources*, 52(1), 23-41.
- Iacoviello, M. (2011). *Diagnóstico: Servicio Civil de Perú; Informe Final*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Infeld, D. L., Qi, G., Adams, W. C., & Lin, A. (2009, 7-9 de Junio). *Work Values and Career Choices of Public Administration and Public Policy Students in the U.S. and China*. Paper presentado en la International Public Service Motivation Research Conference, Bloomington, Indiana.

- Ingraham, P. W., & Getha-Taylor, H. (2005). Common sense, competence and talent in the Public Service in the USA: Finding the right mix in a complex world. *Public Administration*, 83(4), 789-803.
- Inkpen, A. C., & Crossan, M. M. (1995). Believing in seeing: joint ventures and organization learning. *Journal of management studies*, 32(5), 595-618.
- Inkpen, A. C., & Curral (2004). The coevolution of trust, control and learning in joint ventures. *Organization Science Journal* 15(5), 586-599.
- Jiménez Asensio, R. (1998). *Altos Cargos y Directivos Públicos. Un estudio sobre las relaciones entre política y administración en España*. (2da ed.). Oñate: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Jiménez Asensio, R. (2006). *Directivos públicos*. Oñati: IVAP.
- Jiménez Asensio, R. (2008a). El sistema de gerencia pública en Colombia: antecedentes y líneas básicas de la Ley 909. En Longo, F. (Ed.), & Ramió, C. (Ed.), *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina* (pp. 199-217). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Jiménez Asensio, R. (2008b). La función directiva en el sector público español: tendencias de futuro. En Del Rey Guanter, S. (Coord.) *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: La Ley.
- Jiménez Asensio, R. (2009). La dirección pública profesional: Perspectiva comparada y diagnóstico de la situación en España. En Jiménez Asensio, R., Villoria, M., & Palomar Olmeda, A., *La Dirección Pública Profesional en España* (pp. 15-64). Barcelona, España: IVAP Marcial Pons.



- Jung, C.S. & Kim, S.E. (2014). Structure and perceived performance in public organizations. *Public Management Review*, 16(5), 620-642.
- Kim, S. (2009). Testing the Structure of Public Service Motivation in Korea: A Research Note. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 839-51.
- Langbein, L. (2009, 7-9 de Junio). *The Impact of Love and Money on Quitting in the Federal Government: Implications for Pay for Performance*. Paper presentado en la International Public Service Motivation Research Conference, Bloomington, Indiana.
- Lavanderos, R., & Silva, F. (2008). Profesionalización de la función pública: el caso chileno. Selección de gerentes públicos de primer y segundo nivel jerárquico de la administración civil del Estado de Chile. En Longo, F. (Ed.), & Ramió, C. (Ed.), *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina* (pp. 313-325). Barcelona: Fundación CIDOB.
- Le Boterf, G. (2001). *Ingeniería de las competencias*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.
- Lodge, M., & Hood, C. (2004). *Civil Service Policy-Making Competency: Reflections from a British-German Study*. Recuperado el 10 de julio de 2015, de: <http://www.lse.ac.uk/accounting/CARR/pdf/memopublicadmcommitteeoncskills.pdf>

Longo, F. (2001). *La Reforma del Servicio Civil en Las Democracias Avanzadas: Mérito Con Flexibilidad*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Longo, F. (2002, 8-11 de Octubre). *El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional*.  
Presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.

Longo, F. (Ed.), & Ramió, C. (Ed.), (2008). *La Profesionalización del Empleo Público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB

López Martínez, P.A., Montaña Moreno, J.J. & Ballester Bragué, Ll. (2014).  
Analysis of professional competencies in the Spanish public administration management. *Journal of Work and Organisational Psychology*, 30(2), 61-66.

Mascott Sánchez, M. (2003). *Sistemas de Servicio Civil: Una comparación internacional*. México: Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, Cámara de Diputados.

Matos, D. (2011). *Sistematización de La Experiencia del Cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR*. Perú: USAID Prodescentralización.

McClelland, D.C. (1973). Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*, 28(1), 1-14.

- Mériade, L., & Li, Y. Q. (2015). Public Values on the public/private boundary: The case of civil servant recruitment examinations in China. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 282-302.
- Meier, K.J. & O'Toole, L.J. (2013). Subjective organizational performance and measurement error: common source bias and spurious relationships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2), 429-456.
- Ministry of Justice. (s/f). *Core Competence Framework: Guidance Booklet*. Recuperado del sitio web del United Kingdom Ministry of Justice: <http://www.justice.gov.uk/downloads/jobs/competency-framework/core-competence-guidance-booklet.pdf>
- Mintzberg, H. (1983). *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Mintzberg, H. (1994). *Rounding out the Manager's Job*. *Shan Management Review*, 94(4).
- Mitrani, A., Dalziel, M., Suarez de Puga, I. (1992). *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Madrid, Barcelona, Bilbao: Deusto
- Needham, C., Mangan, C. & Dickinson, H. (2014). *The 21st century public service workforce: eight lessons from the literature*. Birmingham: University of Birmingham.
- OECD (2003). *Managing senior management: Senior Civil Service Reform in OECD member countries*. París: OECD

OECD (2008). *The State of the Public Service*. París: OECD.

Olavarría Gambi, M. (2010a). La formulación de la política pública, lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública. En Olavarría Gambi, M. (Ed.). *¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? Tomo 1. El Plan auge y la reforma de la Salud*. Chile: Editorial Universitaria de Chile.

Olavarría Gambi, M. (2010b). Efectividad en la gestión pública chilena. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 17(52), 11-36.

Ontario Public Service (2003). *Ontario Public Service Competency Refresh Dictionary*. Recuperado de <https://www.cbd.int/doc/pa/tools/Ontario's%20Competencies%20Dictionary.pdf>

Perry, J. L., & Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-73.

Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-22.

Perry, J. L., Mesch, D., & Paarlberg, L. (2006). Motivating Employees in a New Governance Era: The Performance Paradigm Revisited. *Public Administration Review*, 66 (4), 505-14.

Perry, J. L., Brudney, J. L., Coursey, D., & Littlepage, L. (2008). What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation. *Public Administration Review*, 68(3), 445-58.

- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. A. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1), 1-32.
- Ramió Matas, C.; Rovira Romà, M. (2009, 27-30 de Octubre). *Política y gestión: la regulación del directivo público en España*. Presentado en el XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía.
- Romero, G. (2010). *Las competencias de los directivos públicos: una oportunidad para implantar exitosamente las políticas públicas*. Presentada en el Concurso sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. “El Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas Públicas”. Caracas: CLAD.
- SERVIR (2016) *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. Lima, Perú: Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR
- Sundell, A. (2014). Are formal Civil Service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration*, 92(2), 440-447.
- Vandenabeele, W., Hondeghem, A., Maesschalck, J., & Depré, R. (2004, 1-4 de Septiembre). *Values and Motivation in Public Administration: Public Service Motivation in an International Comparative Perspective*. Paper presentado en la EGPA Annual Conference, Ljubljana, Slovenia.

- Vandenabeele, W. (2007). Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach. *Public Management Review*, 9(4), 545–56.
- Vandenabeele, W. (2008). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal*, 11(1), 143-67.
- Villoria, M. (2001). La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21 Caracas.
- Villoria, M. (2009). *Capacidades para gobernar el futuro a través del proceso de formación de las políticas públicas*. Informe conclusiones área temática Congreso CLAD Salvador de Bahía.
- Villoria, M. (2009). La Función Directiva Profesional. En Jiménez Asensio, R., Villoria, M., & Palomar Olmeda, A., *La Dirección Pública Profesional en España* (pp. 65-122). Barcelona, España: IVAP Marcial Pons.
- Williams, D. (2005). *Real Leadership. Helping People and Organizations Face Their Toughest Challenges*. San Francisco: Berret-Koehler.
- Witesman, E. M., & Wise, C. R. (2009). The Centralization/Decentralization Paradox in Civil Service Reform: How Government Structure Affects Democratic Training of Civil Servants. *Public Administration Review*, 69(1), 116-127.

- Yaghi, A., Goodman, D., Holton, E. F., & Bates, R. A. (2008). Validation of the Learning Transfer System Inventory: A Study of Supervisors in the Public Sector in Jordan. *Human Resource Development Quarterly*, 19(3), 241-262.
- Yang, S.-B., & Torneo, A. (2016). Government Performance Management and Evaluation in South Korea: History and Current Practices. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 279-296.
- Zhang, W., & Chen, H. (2015). The structure and measurements of the work values of chinese Civil Servants: The case of Hangzhou City Government. *Public Personnel Management*, 44(4), 559-576.

## VII. ANEXO: ENCUESTA

### 1. MENSAJE DE INVITACION Y AUTORIZACION DE PARTICIPAR VIA EMAIL:

Estimado/a ...directivo..,

Estimado/a ...Sr./Sra. alumnos/a, exalumno...

Reciba nuestros cordiales saludos. En esta oportunidad tomamos contacto para comunicarle que usted ha sido seleccionado, dentro de un conjunto de servidores públicos, debido a su trayectoria y experiencia, para participar en un trabajo de investigación que realizan profesores de la Universidad Continental, por lo que le consultamos si usted desea participar.

Se trata de contestar una encuesta de carácter totalmente confidencial, acerca de la percepción de los directivos públicos sobre los aspectos y competencias que contribuyen al logro de resultados, la misma que le tomará contestar unos 10 minutos y puede aplicar desde una PC o cualquier dispositivo móvil.

La información será procesada y los resultados serán dados a conocer sólo de manera general, no individualizada, por lo que ninguna entidad, ni la Escuela de postgrado, ni SERVIR conocerá las respuestas individuales. Al finalizar la investigación tanto usted como la Universidad Continental recibirá un resumen ejecutivo y podrá participar en la presentación oficial, en caso sea de su interés.

Por favor, indique si acepta participar o no.

SI ACEPTO              NO ACEPTO

<http://www.surveygizmo.com/s3/2896771/ENCUESTA-DIRECTIVOS-PRELIMINAR-copy>

MUCHAS GRACIAS.

(SI ACEPTA INGRESA A LA ENCUESTA)

BIENVENIDO AL ESTUDIO!!

USTED PUEDE NGRESAR A LA ENCUESTA EN EL MOMENTO QUE LE RESULTE MAS CONVENIENTE. Su desarrollo está previsto para unos 10 minutos, pero puede tomarse el tiempo que requiera para contestar. Si tuviera alguna consulta o comentario puede comunicarse con la investigadora Emma Barrios, a través del email: [diretivo.publico@continental.edu.pe](mailto:diretivo.publico@continental.edu.pe)

EMPEZAR AHORA

Por favor escriba el número de su DNI .....



2. ENCUESTA PERCEPCION DIRECTIVOS VIA FORMULARIO WEB  
(se ha mantenido el texto tal como figura en la web, si bien obviamente el formato cambia por efecto del Google forms)

## Datos Personales

1. Número de DNI o carnet de extranjería \*

2. Fecha de nacimiento \*

3. Sexo \*

*Marca solo un óvalo.*

Femenino

Masculino

4. Años de experiencia en el sector público \*

*Marca solo un óvalo.*

Menos de 1 año

Entre 1 y 3 años

Entre 3 y 5 años

Entre 6 y 9 años

10 años o más

5. Por favor, indique el Sistema del diagnóstico de SERVIR en el que participó:

*Marca solo un óvalo.*

Inversión Pública

Recursos Humanos

Modernización de la Gestión Pública

Planeamiento Estratégico

Presupuesto Público

Contabilidad

Abastecimiento

Desarrollo e inclusión social

6. Nivel de gobierno \*

Para el puesto directivo<sup>16</sup> que haya ocupado por más tiempo, indique el nivel de gobierno.

*Marca solo un óvalo.*

Gobierno Nacional

Gobierno Regional

Gobierno Provincial

Gobierno Distrital

7. Indique el cargo o puesto directivo que usted haya ocupado por más tiempo. \*

8. Para el puesto directivo que haya ocupado por más tiempo, indique la función del puesto.

*Marca solo un óvalo.*

Alta Dirección

Apoyo / Asesoramiento

Línea

---

<sup>16</sup> Según la Ley del Servicio Civil (Art.3), Directivo Público es el “servidor civil que desarrolla funciones relativas a la organización, dirección o toma de decisiones de un órgano, unidad orgánica, programa o proyecto especial (comprende a los vocales de los Tribunales Administrativos)”. Por favor, responda las siguientes preguntas en función del cargo directivo que haya ocupado por más tiempo.

9. Indique el número de años que ocupó puestos jefaturales o directivos \*

*Marca solo un óvalo.*

- Menos de 1 año
- Entre 1 y 3 años
- Entre 3 y 5 años
- Entre 6 y 9 años
- 10 años o más

10. Régimen Laboral \*

Para el puesto directivo que usted haya ocupado por más tiempo, indique el régimen laboral.

*Marca solo un óvalo.*

- DL 276 Carrera Administrativa
- DL 1057 CAS
- DL 728 Régimen Privado
- Carreras Especiales

11. Sistema Administrativo

Para el puesto directivo que haya ocupado por más tiempo, indique el sistema administrativo (si es órgano de línea, marque "Ningún sistema administrativo" y pase a la siguiente pregunta).

*Marca solo un óvalo.*

- Planeamiento
- Presupuesto
- Inversiones
- Abastecimiento
- Contabilidad
- Tesorería
- Modernización
- Recursos Humanos
- Procuraduría
- Control
- Endeudamiento
- Ningún sistema administrativo

12. Órgano de Línea

En el caso de que su puesto de jefatura haya sido en un órgano de línea o equivalente, escriba la denominación de éste. Si ya ha elegido un sistema administrativo en la pregunta anterior, escriba "Ninguno".

13. Sector \*

Señale el sector donde prestó sus servicios por más tiempo

*Marca solo un óvalo.*

- Agricultura
- Ambiente
- Comercio Exterior y Turismo
- Congreso de La Republica
- Contraloría General
- Cultura
- Defensa
- Defensoría del Pueblo
- Desarrollo e Inclusión Social
- Economía y Finanzas
- Educación
- Energía y Minas
- FONAFE
- Fuero Militar Policial
- Gobierno Local Distrital
- Gobierno Local Provincial
- Gobierno Regional

Interior  
Jurado Nacional de Elecciones  
Justicia  
Ministerio Público  
Desarrollo e Inclusión Social  
Mujer y Poblaciones Vulnerables  
Organismo Regulador de la Inversión Privada  
Organismo Constitucionalmente Autónomo  
Poder Judicial  
Presidencia del Consejo de Ministros  
Producción  
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil  
Relaciones Exteriores  
Salud  
Trabajo y Promoción del Empleo  
Transportes y Comunicaciones  
Universidades  
Vivienda, Construcción y Saneamiento  
Otro

## Formación: Estudios de Pregrado

### 14. Universidad \*

*Marca solo un óvalo.*

Universidad Continental  
Universidad Nacional

### 15. Carrera universitaria \*

¿Cuál es su carrera profesional?

Carrerassss

### 16. Condición de carrera \*

Situación de la carrera universitaria

*Marca solo un óvalo.*

Estudios concluidos  
Bachillerato  
Título Profesional

### 17. Modalidad \*

¿En qué modalidad llevó a cabo sus estudios?

*Marca solo un óvalo.*

Presencial  
Semi-presencial  
Virtual o a distancia

## Estudios de Postgrado

Señale, en orden de importancia, los tres estudios (A, B y C) de post-grado (mínimo un ciclo académico) que más hayan contribuido a su labor como directivo público.

### 18. Mención A

Post-grado, maestría o doctorado

### 19. Universidad \*

*Marca solo un óvalo.*

Universidad Continental (se despliega la lista de universidades peruanas y otros)

### 20. Duración total de estudios A

Número de meses (1 año = 12 meses, etc)

### 21. Mención B

Post-grado, maestría o doctorado

22. Universidad \*

*Marca solo un óvalo.*

Universidad Continental (se despliega la lista de universidades peruanas y otros)

23. Duración total de estudios B

Número de meses (1 año = 12 meses, etc)

24. Mención C

Post-grado, maestría o doctorado

25. Universidad \*

*Marca solo un óvalo.*

Universidad Continental (se despliega la lista de universidades peruanas y otros)

26. Duración total de estudios C

Número de meses (1 año = 12 meses, etc)

## Experiencia directiva

27. Decisión de ser directivo publico \*

¿Qué aspectos influyeron en su decisión de ser directivo público? Seleccione todos los que correspondan.

*Selecciona todos los que correspondan.*

Soy la persona mejor calificada para el puesto.

Comparto la política del gobierno que me nombró.

Vocación de servicio

Los honorarios son atractivos.

Prestigio social.

28. Tipos de competencias \*

Para tener buenos resultados como directivo en cualquier nivel de gobierno (local, regional

nacional) ¿se requieren los mismos conocimientos, habilidades y actitudes?

*Marca solo un óvalo.*

Si

No

29. \*

Para tener buenos resultados como directivo en el sector público, ¿se requieren los mismos conocimientos, habilidades y actitudes que en el sector privado?

*Marca solo un óvalo.*

Si

No

30. Funciones del directivo público \*

¿Cuál es el nivel de importancia que usted asigna a las siguientes funciones de un directivo público como usted? Establezca un ranking, asignando una sola vez cada valor, del 1 al 5, donde 1 es el más importante.

*Marca solo un óvalo por fila. 1 2 3 4 5*

Gestionar relaciones internas y externas

Conocer y cumplir normas

Dar viabilidad a decisiones políticas

Brindar mejores alternativas a la autoridad

Conducir a su equipo a cumplir compromisos

31. Relación con autoridad \*

Frente a una situación nueva o difícil, ¿Cuán probable es que su jefe solicite su opinión técnica antes de tomar decisiones?

*Marca solo un óvalo.*

Altamente probable

Bastante probable

Algo probable

Poco probable

Nada probable

32. \*

En su rol de jefatura ¿Cuán probable es que usted solicite opinión a los especialistas antes de tomar decisiones?

*Marca solo un óvalo.*

- Altamente probable
- Bastante probable
- Algo probable
- Poco probable
- Nada probable

33. \*

¿Qué nivel de autonomía en su trabajo considera usted que le otorga su jefe? .

*Marca solo un óvalo.*

- Total autonomía
- Bastante autonomía
- Regular autonomía
- Poca autonomía
- Ninguna autonomía

34. Condiciones de éxito \*

¿Cuál es el nivel de importancia que asigna a los siguientes aspectos condicionantes del

éxito en la gestión de un directivo público como usted? Establezca un ranking, asignando

una sola vez cada valor, del 1 al 5, donde 1 es el más importante.

*Marca solo un óvalo por fila. 1 2 3 4 5*

- Visión y objetivos institucionales claros
- Presión política
- Clima organizacional
- Tamaño de presupuesto
- Personal

## Características del directivo

Gracias por su colaboración hasta este punto. A continuación, le solicitaremos que califique aspectos de su experiencia como directivo público.

35. ¿Qué características son necesarias en un directivo público para lograr resultados?

Intente asignar todos los grados de importancia según corresponda a su experiencia.

\*

*Marca solo un óvalo por fila.*

Totalmente necesario. Bastante necesario. Medianamente necesario. Poco necesario. Nada necesario

- Comprometerse con los objetivos.
- Tener ambición.
- Consensuar posiciones de diferentes áreas y actores.
- Tomar decisiones y asumir sus consecuencias.
- Ser optimista.
- Saber asumir riesgos.
- Gestionar conflictos.
- Ser experto técnico en la materia o sector de la entidad donde presta servicio
- Tener un interés genuino por trabajar en el Sector Público.
- Tener facilidad de ganarse la confianza de los jefes.
- Gestionar el estrés.
- Gestionar cambios.
- Gestionar información: analizar, sistematizar y utilizar información.
- Interactuar con actores fuera de la organización.

**36. Determinantes del desempeño \***

¿Cuál es el aspecto más determinante para lograr un desempeño óptimo como directivo

público? Establezca un ranking, asignando una sola vez cada valor, del 1 al 3, donde 1 es el más importante.

*Marca solo un óvalo por fila. 1 2 3*

CONOCIMIENTOS: Saber hacer

HABILIDADES: Contar con recursos y estrategias para hacer

ACTITUDES: Estar dispuesto a hacer

**37. \***

Si usted tuviera que elegir sólo uno de los siguientes, ¿Cuál de estos aspectos ha sido más importante para obtener buenos resultados?

*Marca solo un óvalo.*

La formación y especialización.

La experiencia adquirida empíricamente.

Habilidades o talentos personales.

**38. Mejores resultados \***

¿Cuál es el aspecto más determinante para que el directivo público obtenga mejores resultados? Establezca un ranking, asignando una sola vez cada valor, del 1 al 6, donde 1 es el más importante (Marque un solo óvalo por fila).

*Marca solo un óvalo por fila. 1 2 3 4 5 6*

Ganarse la confianza de la autoridad.

Conocer las normas y procedimientos administrativos.

Saber gerenciar.

Delegar y monitorear resultados.

Generar redes y relaciones.

Dominar los conocimientos requeridos.

**39. Competencias directivas \***

Por favor, evalúe el nivel de importancia de las siguientes competencias en el perfil de un

directivo público.

*Marca solo un óvalo por fila.*

Nada necesaria Poco necesaria Medianamente necesaria Bastante necesaria  
Totalmente necesaria

Innovación y Mejora

Continua

Trabajo en equipo

Comunicación

Efectiva

Capacidad de gestión

Articulación con el entorno político

Vocación de Servicio

Liderazgo

Visión estratégica

Orientación a Resultados

Sentido de Urgencia

**40. Ambitos de gestión \***

Un directivo público, por definición, se mueve en tres grandes esferas de gestión:

Estratégica, Política y Operativa. Asigne el nivel predominante que ha tenido cada tipo de

gestión en su experiencia como directivo.

*Marca solo un óvalo por fila.*

Nivel Bajo Nivel Medio Nivel Alto

Gestión Operativa

Gestión del Entorno Político

## Gestión Estratégica

### 41. Propósito \*

Desde su punto de vista, ¿Cuál es el principal propósito del servicio civil? Procure expresar su respuesta en unas 3 líneas (50 palabras)

textline

### 42. Valores \*

¿Qué valores considera usted que son los más importantes en el desempeño de sus funciones?

textline

## Capacitación

Hemos llegado hasta la última sección de la encuesta, gracias por su tiempo. Finalmente, quisiéramos conocer las necesidades de capacitación de los directivos públicos.

### 43. Temas \*

Desde su experiencia, señale hasta 3 aspectos o temas de capacitación que contribuirían para que usted logre mejores resultados como directivo público. Emplee el punto seguido para separar un tema de otro.

textline

### 44. Modalidad \*

Para capacitarse en los aspectos señalados en la pregunta anterior, ¿Qué modalidad considera usted que se ajustaría mejor a sus condiciones laborales y personales?

*Marca solo un óvalo.*

Presencial

Semi-presencial

Virtual o a distancia

### 45. Cursos virtuales \*

¿Ha realizado usted algún Curso/Programa en modalidad online/virtual/MOOC?

*Marca solo un óvalo.*

Si

No *Deja de rellenar este formulario.*

46. Denominación Curso 1

47. Entidad que ofrece/acredita Curso 1

48. Meses de duración Curso 1

49. Denominación Curso 2

50. Entidad que ofrece/acredita Curso 2

51. Meses

52. Denominación Curso 3

53. Entidad que ofrece/acredita Curso 3

54. Meses de duración Curso 3

**GRACIAS POR PARTICIPAR!!**

---